

A MEDIO CAMINO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION CIEPLAN



Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Mario Marcel y Elizabeth Rivera

Introducción

Habitualmente se argumenta que una de las principales funciones del Estado en el mundo de hoy es reducir las desigualdades que produce el libre funcionamiento de los mercados. En la mayor parte de los países, el Estado actúa como instrumento de las instituciones democráticas representativas para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias ciudadanas.

Sin embargo, el papel y el tamaño del Estado no siempre han sido los mismos, sino que han cambiado a lo largo del tiempo. Dichos cambios no han sido solo el producto de determinados proyectos políticos, sino que, en gran parte, fueron fruto de fenómenos y hechos de gran impacto. Por ejemplo, el desarrollo del Estado de Bienestar está marcado por el fenómeno de dos guerras mundiales, la consolidación de la democracia como sistema político, el movimiento sindical y la Guerra Fría. Del mismo modo, la actual discusión sobre política fiscal y social está influenciada por la globalización, la transición demográfica, el predominio de la cultura y los valores estadounidenses, la sociedad del conocimiento y el sorprendente dinamismo de China e India.

Si el Estado es importante para reducir la pobreza, absorber los costos sociales del funcionamiento de los mercados y reducir las desigualdades, lo que más llama la atención en los países latinoamericanos es, precisamente, la debilidad de sus Estados. Estos manejan menos recursos que los que tenían los actuales países desarrollados 50 años atrás y, por ende, son inferiores a los que corresponderían a su nivel de desarrollo actual. Al mismo tiempo, siendo estos recursos escasos, se aprecian notorias ineficiencias, filtraciones y clientelismo en su administración.

Por algún tiempo, la forma de enfrentar esta discusión estuvo delimitada por el llamado enfoque de las políticas públicas, en el cual la capacidad de los

Estados para generar mayor bienestar estaba determinada por lograr el diseño técnico apropiado para sus programas sociales y sus sistemas tributarios. El rol de la política parecía estar restringido a generar líderes del cambio y el respaldo legislativo para sacar adelante reformas estructurales. Sin embargo, en muchas de estas experiencias, los programas sociales no fueron más que un paliativo para ajustes y reestructuraciones, sin que se observaran grandes cambios en materia de pobreza y equidad. Las demandas sociales comenzaron a superar la capacidad de los gobiernos para ofrecer respuestas, en tanto que las reformas debieron acomodar intereses corporativos para ser aprobadas, debilitándose significativamente su impacto. La política pasó de ser un elemento de contexto para transformarse en un enemigo interno de las reformas, y en muchos países el electorado se cansó de escuchar promesas de bienestar a cambio de esfuerzos de largo plazo.

El auge de los *commodities*, que se prolongó hasta mediados de 2008, exacerbó esta situación. Mientras unos gobiernos utilizaron las holguras transitorias para alimentar retóricos proyectos políticos y acumular poder, otros se enfrentaron a la exasperación de pueblos que contrastaban la abundancia financiera con sus necesidades inmediatas.

Hoy, muchos países latinoamericanos parecen estar capturados en un círculo vicioso en el que la ineficiencia y el patrimonialismo restan legitimidad a la acción estatal, lo que impide incrementar los recursos fiscales, y estas limitaciones impiden desarrollar políticas más eficaces. La historia reciente de la región está plagada de esfuerzos por salir de esta situación por medio de reformas tributarias frustradas y nuevos programas sociales, muchos de los cuales se han visto malogrados por vetos políticos, soluciones de compromiso o ineficiencias en su implementación.

¿Cómo romper este círculo vicioso? ¿Cómo lograr que el Estado se transforme en un agente efectivo de equidad, sin arriesgar desequilibrios políticos o económicos que luego reviertan la situación? ¿Cómo generar más recursos públicos en economías caracterizadas por la informalidad y la desconfianza hacia el Estado? ¿Cómo obtener responsabilidad fiscal ante demandas sociales tan apremiantes? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder en este capítulo.

Para ello argumentaremos que tanto las finanzas públicas como las políticas sociales no actúan en un vacío político y que estas están profundamente interrelacionadas. En otras palabras, buscaremos demostrar que ingresos y gastos no solo son dos lados del balance fiscal, sino dos manifestaciones de una misma realidad política y económica caracterizada por la desigualdad en el poder y la voz política de actores clave.

Junto con ello argumentaremos que esta situación está lejos de constituir un estado estacionario. Mostraremos que en la región están en marcha profundos

procesos de cambio político, económico, cultural y demográfico que modificarán la situación actual. El futuro de las políticas fiscales y sociales depende en buena medida de la capacidad de reconocer estos cambios y darles un curso constructivo en lugar de conflictivo.

En la próxima sección se analiza la situación de las finanzas públicas, mostrando qué factores explican el nivel y composición de los ingresos y gastos públicos en los países de América Latina. La sección siguiente analiza la economía política de las finanzas públicas y el gasto social en la región, argumentando que las decisiones en ambas esferas están entrelazadas y vinculadas a su vez con la distribución de voz política y poder de veto en los países. En la tercera sección se argumenta que esta situación es especialmente insostenible a la luz de cambios políticos, económicos, culturales y demográficos en marcha. El comprender estos procesos y actuar a tiempo puede marcar la diferencia entre el conflicto y el despegue social en América Latina. Finalmente, la cuarta sección extrae algunas conclusiones para el diseño de políticas fiscales y sociales en América Latina.

1. Recursos públicos y gasto social

1.1. Gasto público

El hecho de que el tamaño del Estado –expresado como la relación gasto público/PIB o carga tributaria– esté positivamente correlacionado con el nivel de desarrollo de los países, es un fenómeno que viene siendo documentado y estudiado en la literatura económica desde mediados del siglo XX. La comparación de las actuales cifras para el conjunto de América Latina y los países desarrollados de la OCDE parecen confirmar esta relación.

En América Latina, el gasto promedio del gobierno general de los países de la región alcanzaba a mediados de la década de 2000 un 25% del PIB. Esta cifra es cerca del 60% del gasto público en los países desarrollados (40% del PIB). Si esta comparación se hace a nivel del gasto público por habitante, la diferencia entre América Latina y el mundo desarrollado es de 1 a 20.

Aunque parte de esta brecha podría explicarse por el distinto nivel de desarrollo de los países, no obstante, lo que hace especial al caso latinoamericano es que el tamaño del sector público tiende a ubicarse incluso por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. En efecto, según un estudio reciente del Banco Mundial (Perry et al. 2006), la mayor parte de los países de la región contaban con Estados cuyo peso relativo se ubicaba entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo.

Por cierto, al interior de la región existen diferencias importantes en el tamaño de los Estados. Mientras en Argentina, Brasil y Uruguay el gasto público se ubica en torno al 30%, acercándose a los países desarrollados con Estados más pequeños, en Guatemala y El Salvador el gasto público no supera el 15% del PIB.

El gasto social es el componente más importante del gasto público en América Latina, con un promedio simple de 48% del gasto público total, cifra muy similar a la que se observa en los países más desarrollados. En relación al PIB, el gasto público social en los países de América Latina alcanza alrededor de 11,5% (mediana). Esta cifra representa solo el 45% del gasto social de los países de la OCDE (excluido México), cuyo gasto público social se ubicaba en torno al 29% del PIB en 2003.[1]

Al interior de la región existe una variación significativa en la importancia del gasto social, la que fluctúa entre menos del 10% del PIB en Ecuador, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y alrededor del 20% del PIB en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay.

1.2. Ingresos fiscales

Carga tributaria

Las diferencias observadas entre América Latina y el mundo desarrollado son aun más marcadas para la carga tributaria. En efecto, alrededor de 2005 la media del peso relativo de la recaudación tributaria del gobierno general (carga tributaria) en la región se ubicaba en 16% del PIB, cifra que no llegaba a la mitad de su equivalente en los países desarrollados de la OCDE.

Brasil es el único país de la región que presenta un nivel de ingresos tributarios similar al de la OCDE. Por su parte, Argentina y Uruguay muestran un nivel de ingresos como porcentaje del PIB similar a Japón (27,4%) y Estados Unidos (28,2%) (Cetránlogo y Gómez Sabaini 2007a; De Cesare y Lazo 2008).

La dispersión de la carga tributaria de los países en torno a la media latinoamericana es grande: el rango de variación entre el país que posee un mayor nivel de ingresos tributarios (Brasil) y los de menor carga tributaria (México y Paraguay) es de 22 puntos porcentuales. Si la comparación incluye las contribuciones a la seguridad social, estas diferencias se acentúan, pues los países de mayor carga tributaria (Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica) recaudan entre 4% y 9% del PIB, mientras que en países de baja carga tributaria (El Salvador,

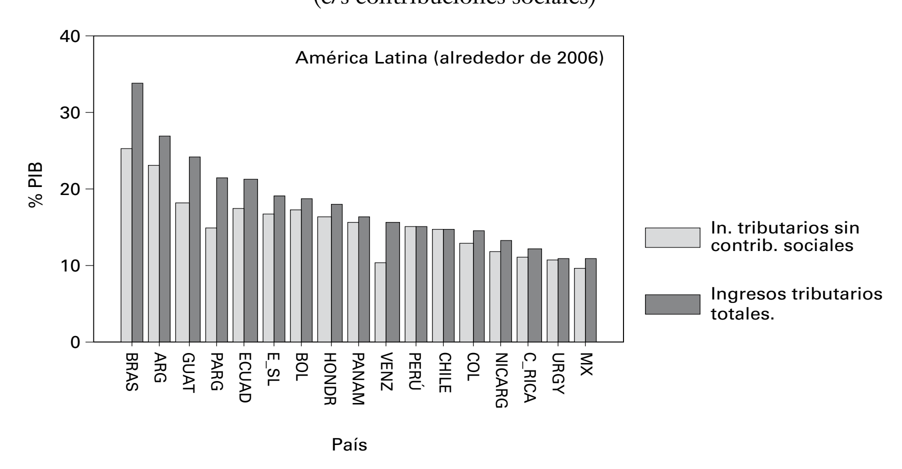
[1] Para observar comparaciones sobre niveles de gasto social, ver Meller y Lara (2009).

Guatemala y Paraguay), la baja cobertura previsional hace que la recaudación de cotizaciones previsionales por el sector público sea mínima.

Gráfico Nº 1

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (2006)

(c/s contribuciones sociales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES-CEPAL 2007.

Esta situación es ratificada por De Cesare (2008) y Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007a), quienes indican que en América Latina no parece haber una relación clara entre tributación y grado desarrollo relativo:

> Los países con mayor nivel de PIB por habitante no coinciden con los de mayor presión tributaria. De los seis países con más de US$ 8.000 por habitante (medido en precios de paridad) solo Argentina, Brasil y Uruguay se encuentran entre los de mayor presión; Chile presenta un nivel de carga intermedio, mientras que Costa Rica y México recaudan menos de 15% del PIB. (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007a:20)

Como veremos más adelante, esta diversidad se debe en parte a que algunos países de la región (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela) tienen importantes fuentes de financiamiento no tributarias.[2]

Los ingresos tributarios totales crecieron en el equivalente a 4,5% del PIB en los últimos 16 años; no obstante, mientras Brasil y Argentina muestran un aumento sustantivo de sus ingresos tributarios, México y Venezuela presentan una

[2] «Explotación de hidrocarburos en Ecuador, México y Venezuela; minería en Chile y Colombia; producción eléctrica en Paraguay y la administración del Canal de Panamá, en Panamá» (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007a:17).

tendencia a la disminución. A su vez, un grupo de países que en 1990 contaba con una presión tributaria inferior al 10% –Paraguay, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Perú, Colombia y Ecuador– han logrado incrementos relativamente mayores hacia 2006, indicando algún grado de convergencia en la región, aunque dentro de un panorama de limitada fiscalidad.

Composición de los ingresos tributarios

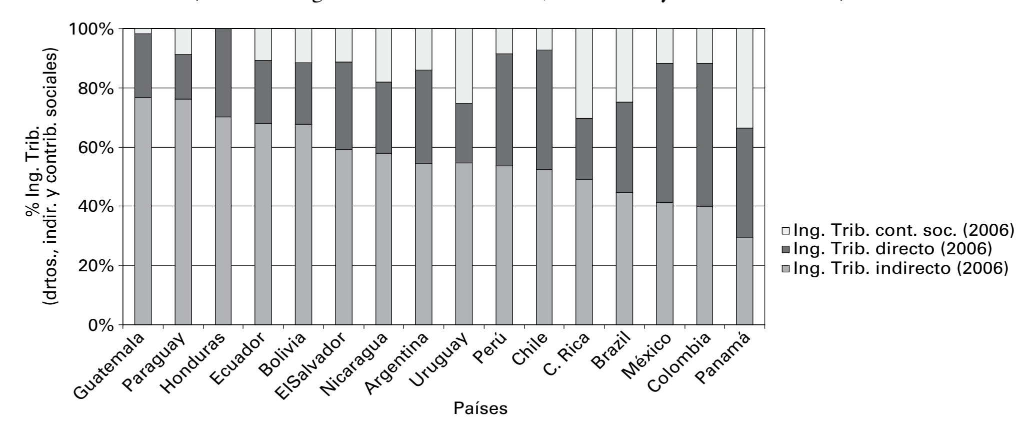
El componente más importante de la recaudación tributaria en América Latina son los impuestos indirectos, cuya recaudación en promedio representa el 9,8% del PIB (ILPES 2007). En 12 de los 17 países de América Latina incluidos en este documento, los ingresos tributarios indirectos representan más del 50% del total de los ingresos tributarios (Gráfico Nº 2). En los países de la OCDE, los impuestos indirectos representan menos de un tercio de la recaudación tributaria, siendo mucho más importantes los impuestos directos, con un 42% de la recaudación total.

En gran parte de los países de América Latina, los ingresos tributarios directos representan entre el 20% y el 30% de los ingresos tributarios totales. Únicamente en los casos de Colombia, México y Panamá, los ingresos tributarios directos son mayores a los indirectos y ello ocurre, al menos en los dos primeros, debido a los gravámenes a industrias productoras de recursos naturales no renovables.

Gráfico Nº 2

INGRESOS TRIBUTARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS
Y CONTRIBUCIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA (2006)

(% de los ingr. tributarios: directos, indirectos y contrib. sociales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007) y CEPAL (2008).

La recaudación de los impuestos directos e indirectos creció dos y tres puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2006, respectivamente. En el caso de los impuestos directos, solo cinco países presentan un incremento significativo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), mientras que Venezuela los reduce significativamente.[3] En cambio, la recaudación de los impuestos indirectos creció en casi todos los países, con la excepción de Chile, México y Panamá.

La recaudación de impuestos directos en América Latina alcanza a 5,5% del PIB. Esto representa una brecha de 10 puntos porcentuales con respecto a los países desarrollados de la OCDE en 1994 y 2003. En cambio, el promedio de la recaudación tributaria indirecta es similar para ambos grupos de países. Esto ha llevado a argumentar que la baja carga tributaria sobre la renta y el patrimonio «explica más de la mitad de las diferencias en la carga tributaria total entre América Latina y la OCDE; si se considera únicamente la carga tributaria sin contribuciones a la seguridad social, la diferencia en aquel grupo de impuestos explica la casi totalidad de la brecha entre ambas regiones» (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007b:28). Una conclusión similar alcanzan Perry et al. (2006), quienes identifican los impuestos directos como la principal causa de la brecha de la recaudación tributaria. Según Tanzi (2004), esta diferencia se produjo esencialmente con el gran crecimiento de los impuestos directos en los países de la OCDE entre 1937 y 1980.[4]

Las diferencias en la importancia de recaudación de la tributación directa no dependen tanto de las tasas como de las bases sobre las que se aplican. Como puede apreciarse en el Cuadro Nº 1, mientras la mayor parte de los países de la región aplican tasas marginales máximas en los impuestos a los ingresos personales superiores al 30%,[5] en la mayoría de los países para los que existen cifras de recaudación esta no supera el 2% del PIB. En el caso de la OCDE, las tasas marginales máximas en el año 2006, en comparación con el año 1985/1986, disminuyeron desde el 53% al 43%, en promedio, pero recaudan 15% del PIB.

---

3 Aumento de los ingresos tributarios directos sobre 3,5 puntos porcentuales de PIB en el año 2006 en comparación con 1990.

4 En 1937, los impuestos directos recaudaban apenas el 3,4% del PIB y eran inferiores a los indirectos. Hacia 1960, la recaudación de ambos tipos de impuestos había aumentado significativamente, pero la de los impuestos directos lo había hecho más, equiparando la carga de ambos tipos de impuestos en alrededor de 10% del PIB. Hacia 1980, los impuestos directos aumentaron su peso relativo en otros cinco puntos del PIB, mientras los impuestos indirectos permanecían constantes.

5 La tasas marginales del impuesto personal disminuyeron desde un promedio regional de 49,5% en 1985/1986 hasta 28,1% en el año 2005 (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007b).

Cuadro Nº 1
IMPUESTOS DIRECTOS EN AMÉRICA LATINA

	Tasa marginal máxima Impuesto a la renta (%)		*Ingresos tributarios directos (familias) (Gobierno Central) % del PIB*		*Ingresos tributarios directos % del PIB (2006)*
Argentina	35	(2006)	s/d		8,48
Bolivia	12	(2006)	0,3	(2004)	3,47
Brasil	27,5	(2006)	4,1	(2004)	10,32
Chile	40	(2006)	1,1	(2004)	7,56
Colombia	22,07 a/	(2006)	0,2	(1999)	9,19
Costa Rica	25	(2006)	s/d		4,40
Ecuador	25	(2006)	s/d		2,80
El Salvador	30 b/	(2006)	1,2	(2000)	4,32
Guatemala	31	(2006)	s/d		2,37
Honduras	25	(2006)	1,2	(2000)	4,53
México	32	(2006)	2,4	(2002)	5,09
Nicaragua	30	(2006)	s/d		5,13
Panamá	30	(2006)	1,7	(2004)	5,77
Paraguay	10 c/	(2006)	s/d		1,84
Perú	30	(2006)	1,4	(2002)	6,78
Uruguay	n/a	(2006)	s/d		4,84
Venezuela	34 d/	(2006)	s/d		7,08

a/ En el último intervalo de la tabla, el impuesto será el que figure más el 35% de la renta gravable que exceda de $77 millones para 2002, de $84,3 millones para 2003 y de $96 millones para 2004, 2005 y 2006.
b/ El impuesto resultante tras aplicar las tasas correspondientes no podrá ser, en ningún caso, superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.
c/ El impuesto entró en vigor el 1 de enero de 2006. Sin embargo, su implantación será gradual, considerando la incorporación de nuevos contribuyentes año a año, según sus ingresos anuales, desde 120 salarios mínimos en 2006 hasta 36 salarios en 2013.
d/ Las personas naturales que realicen actividades mineras o de hidrocarburos y similares, serán gravadas con tasas del 60% y 50%, respectivamente.
n/a No se aplica
Fuente de datos impuestos a la renta: datos oficiales de los países sistematizados por el ILPES (2006), CEPAL (2006) e ILPES (2007).

En tales circunstancias, la causa de la menor recaudación en América Latina se debe encontrar en altos mínimos exentos, en una multiplicidad de franquicias, en los altos niveles de elusión y en la evasión derivada de la informalidad económica.

Ingresos no tributarios

Tal como se señala previamente, un número importante de Estados de América Latina complementa sus ingresos tributarios con rentas de recursos naturales. Tal es el caso de México, Venezuela y Ecuador, para los cuales los ingresos del petróleo representan más de un tercio de sus ingresos fiscales. Más atrás les

siguen Colombia, Bolivia y Chile, con ingresos provenientes de recursos naturales que se ubican entre el 5% y el 20% de los ingresos fiscales totales.

Dichos países, sin embargo, no cuentan con Estados más grandes ni con políticas sociales más generosas. Al contrario, en México, Venezuela y Ecuador el gasto público total promedia un 22% del PIB y el gasto social es alrededor de un 10% del PIB, ambas cifras inferiores al promedio de los países de la región. En parte, la menor carga tributaria en estos tres países se explica por mayores exenciones y franquicias tributarias, que hacen que en estos países los gastos tributarios estimados se ubiquen entre los más altos de la región (Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2

INGRESO FISCAL NO TRIBUTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB
Y AÑO AL QUE CORRESPONDE

Países	*G. Tributario % del PIB*	*Año*
Argentina	1,6	2007
Brasil	1,4	2004
Chile	4	2007
Colombia	4	2005
Ecuador	4,9	2000
Guatemala	7,3	2000
México	6,7	2005
Perú	2,2	2006

Fuente: ILPES (2007), CEPAL (2008).

Volatilidad de los ingresos fiscales

La dependencia de los ingresos fiscales respecto de los recursos naturales y de la tributación indirecta han impuesto un carácter altamente cíclico a las finanzas públicas. La incapacidad de la mayoría de los países para ahorrar en períodos de abundancia y el fluctuante acceso a la liquidez, han determinado que el principal mecanismo de ajuste de las finanzas públicas en el corto plazo haya sido el gasto público primario, con un comportamiento fuertemente procíclico.

De esta manera, del crecimiento de cerca de 4% del PIB en los ingresos fiscales entre 1990 y 2005, la mitad se destinó a reducir el déficit fiscal y la otra mitad a elevar el gasto primario. El crecimiento de 2,5% del PIB del gasto social se nutrió en cuatro quintas partes del crecimiento del gasto primario y el quinto restante de la reducción en otros componentes del gasto, particularmente de la inversión pública.

Las cifras anteriores sugieren, en consecuencia, que el gasto social en la región está fuertemente determinado por el gasto primario del gobierno y este,

a su vez, lo está por los ingresos fiscales. Esto ocurre tanto respecto de la evolución en el tiempo de estos agregados fiscales como respecto de las diferencias observadas entre los países. El comportamiento de los ingresos fiscales y, en particular, de los ingresos tributarios, puede ayudar a entender las características observadas previamente en gasto social en los países de América Latina.

1.3. Balance preliminar

Los antecedentes examinados en este capítulo indican que la relación entre desarrollo económico, finanzas públicas y gasto social no se presta para generalizaciones fáciles en América Latina. En particular, el desarrollo relativo de los países de la región y los niveles de necesidad, dados por la incidencia de la pobreza, ayudan poco a explicar el volumen del gasto social y su distribución.

No obstante, los datos recopilados y las comparaciones con los países desarrollados permiten identificar algunos «hechos estilizados» que ayudan a perfilar la especial dinámica de las finanzas públicas en la región. Entre estos podemos identificar los siguientes:

- Un determinante del nivel, distribución y evolución del gasto social es el sistema tributario. A este respecto, América Latina se caracteriza por una baja carga tributaria, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La mayor debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases tributarias, múltiples exenciones y franquicias, alta informalidad económica y una débil capacidad de fiscalización.
- Un segundo factor que incide sobre la débil fiscalidad de varios países de América Latina es la dependencia de recursos naturales como fuente de financiamiento fiscal. En general, se observa que los países que mayores recursos captan de estas fuentes no tienen Estados mayores, sino cargas tributarias menores. En otras palabras, los beneficiarios de los ingresos fiscales provenientes del petróleo, el cobre o la generación eléctrica no son necesariamente los más pobres, sino quienes deberían pagar mayores impuestos.
- Pese a estos factores, los países de América Latina han logrado algunos avances importantes en materia de finanzas públicas en los últimos años. Así, desde 1990 la carga tributaria ha aumentado, en promedio, en alrededor de 5% del PIB. Este incremento ha permitido reducir drásticamente los desequilibrios fiscales y aumentar el gasto social en alrededor de un 2,5% del PIB. No obstante, a la luz de las necesidades sociales de la región, estos logros parecen aún insuficientes.

2. La economía política del financiamiento fiscal

2.1. Hipótesis alternativas sobre los determinantes de la recaudación y el gasto fiscal

Como se ha argumentado anteriormente, una razón fundamental que explica el menor tamaño relativo del Estado y el bajo gasto social en América Latina está en su financiamiento, en particular, en la baja carga tributaria, brecha que se concentra especialmente en los impuestos a la renta. Nuestros antecedentes permiten descartar de partida que la menor carga tributaria sea una necesidad del propio proceso de desarrollo –como el estimular la inversión– o un producto del mismo –como los bajos ingresos de la población. En este sentido, la menor carga tributaria y su sesgo hacia los impuestos indirectos no ha generado un impacto positivo hacia un mayor crecimiento económico ni mayor equidad en América Latina.

Diversos autores han sostenido que la carga tributaria de los países no responde a una relación mecánica con el crecimiento; de hecho, se ha argumentado que no existe un modelo económico que explique los resultados de la política tributaria, debiendo recurrirse, en cambio, a esquemas interpretativos que pertenecen al ámbito de la economía política. Estos esquemas sugieren tres interpretaciones alternativas respecto de los determinantes de la evolución de los sistemas tributarios.

Una primera interpretación, que podemos denominar de *legitimidad*, argumenta que los ciudadanos de la región tienen una baja disposición a pagar más impuestos porque no le reconoce al Estado las capacidades para hacer un buen uso de los recursos. Esta tesis, en buena medida respaldada por varios estudios del Banco Mundial, identifican la ineficiencia estatal, el clientelismo político y la corrupción como factores que erosionan la legitimidad del Estado para administrar recursos públicos (Perry et al. 2006). Esta pérdida de legitimidad otorgaría una suerte de *sello de legitimidad* a la evasión tributaria y a la informalidad. De hecho, este argumento está emparentado con las tesis sostenidas por el propio Banco Mundial respecto de las causas de la informalidad en América Latina (World Bank 2007): el desequilibrio entre costos y beneficios de formalizar una actividad económica generado por el exceso de burocracia y corrupción.

Una segunda interpretación, que podemos denominar de *reciprocidad*, sostiene que las personas están más dispuestas a pagar impuestos cuando perciben los beneficios que reporta la acción del Estado. De acuerdo a este enfoque, los problemas para elevar los impuestos en América Latina no se agotarían en la ineficiencia o en la corrupción, sino en el propio diseño de los programas públicos (Lindert 2004). En efecto, programas complejos en su administración,

de duración y cobertura limitada, altamente focalizados en segmentos sociales o geográficos y con beneficios inciertos, constituirían un pobre incentivo para respaldar impuestos directos de amplia base. Este argumento sería especialmente válido para las clases medias, que en las últimas décadas han tendido a sentirse perjudicadas por las reformas en las políticas públicas de muchos países de la región (Solimano 2005).

Una tercera interpretación, que podríamos catalogar como *patrimonialista*, sostiene que la dificultad para elevar la carga tributaria en América Latina deriva de la resistencia de grupos corporativos con el poder suficiente como para bloquear reformas que amenazan sus intereses. De este modo, las reformas tributarias se enfrentarían al tradicional problema de economía política de contraponer beneficios difusos a costos concentrados en grupos con gran poder e influencia sobre el sistema político.

Las interpretaciones anteriores no son necesariamente excluyentes entre sí y sería conveniente verificar su validez empírica. Para este efecto, en la sección siguiente se analizan en profundidad tres experiencias observables en la región: (i) las reformas tributarias, (ii) el efecto de la dependencia fiscal de recursos naturales no renovables, (iii) la dinámica de la política social y su financiamiento en países con Estados particularmente pequeños.

2.2. Reformas tributarias

En el último decenio, varios países de América Latina intentaron efectuar reformas tributarias con el objeto de elevar la recaudación, ya sea para fortalecer el gasto fiscal, equilibrar las finanzas públicas o ambos.[6] No obstante, parte importante de estas reformas fracasaron en su intento, ya sea porque no lograron la aprobación de parte de la legislatura, porque fueron sujeto de múltiples modificaciones, o porque luego de ser aprobadas fueron bloqueadas por fallos judiciales. Entre los ejemplos recientes de reformas tributarias frustradas se cuentan los de Chile (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2006), Guatemala (1999), México (2003) y Paraguay (2006).

Lora y Cárdenas (2007) plantean que, en general, en la región las reformas propuestas por los gobiernos han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal, reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones. Desde una perspectiva crítica, se plantea que el proceso

[6] Por reformas tributarias entendemos proyectos que involucran una modificación sustantiva en las tasas o bases tributarias, con el objeto de lograr modificaciones sustantivas de la recaudación, usualmente superiores a 1% del PIB.

anterior tiene sentido si los beneficios que producen las reformas tributarias están acompañadas de medidas dirigidas a fortalecer la gestión del gasto público (Thirsk 1991).

Este fue el sentido fundamental de la reforma tributaria propuesta a mediados de la administración del Presidente Ricardo Lagos en Chile, cuyo objetivo era financiar la puesta en marcha de una importante reforma de la salud y asegurar el financiamiento del sistema Chile Solidario.[7] Para este efecto se propuso mantener la tasa del IVA en 19% –que de acuerdo a una reforma anterior debía reducirse al expirar un aumento transitorio– y elevar los impuestos específicos al tabaco, los alcoholes y el petróleo diesel. Aunque el aumento de los impuestos específicos tenía plena racionalidad microeconómica, los sectores más afectados por los impuestos específicos (productores de tabaco, bebidas alcohólicas y transportistas) desplegaron un intenso *lobby* que impidió que se aprobaran los aumentos de los impuestos específicos, aprobándose únicamente la mantención del IVA. Sin embargo, las expectativas generadas por la reforma fueron tan fuertes, que el gobierno no pudo echar pie atrás en la reforma de la salud y la creación de Chile Solidario, medidas que debió financiar con reasignaciones y con los recursos adicionales que generó la recuperación económica a partir de 2004.

A inicios de la década de 1990, Colombia enfrentó un contexto de «emergencia económica» que generó la oportunidad de un cambio del sistema tributario para establecer temporalmente impuestos nuevos bajo ese escenario. Para este efecto, en 1998 se adoptó un impuesto temporal de 0,2% de las transacciones financieras mediante un decreto de emergencia económica. Luego, este impuesto fue aumentado a un 0,3% y declarado permanente en la reforma tributaria de 2000 (Stein et al. 2006). Posteriormente, el gobierno del Presidente Uribe propuso una reforma del IVA, pero debido a que la Constitución de 1991 elevó a rango constitucional las normas tributarias, el Ejecutivo se vio forzado a negociar intensamente con los parlamentarios, en el contexto de partidos políticos fragmentados, otorgando numerosas prebendas que, en definitiva, limitaron su efectividad. En este contexto, la reforma tributaria fue retirada a fines de 2004.

De manera similar, la reforma tributaria en Costa Rica fue impulsada por el gobierno recién electo en 2002 con la finalidad de restablecer el equilibrio fiscal. Para lograr consensos se constituyó inicialmente un grupo de trabajo con técnicos de los distintos partidos políticos y luego una comisión mixta, integrada por legisladores de los distintos partidos, representantes de la sociedad civil,

---

7 Programa social estructurado en la forma de transferencias condicionadas a las 225 mil familias en situación de mayor pobreza del país.

la Iglesia y miembros del poder ejecutivo. Pese a estos esfuerzos y a la solidez técnica del proyecto, el proceso de aprobación de la ley siguió un camino de conflicto y obstáculos que duró 44 semanas, en el cual se presentaron más de tres mil mociones y otros recursos, lo que demoró, de manera extenuante, la aprobación de las mismas y desdibujó los objetivos del proyecto original (Gómez-Sabaini 2006). Finalmente, a principios de 2006 la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural. Sin embargo, en marzo del mismo año la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad del proyecto, lo que impidió su aplicación.

Guatemala es quizás el país que, con mayor empeño, ha intentado llevar a la práctica la idea de un pacto fiscal. Esta orientación surge en el contexto de la suscripción en 1996 de los acuerdos de paz que pusieron término a años de guerra interna no declarada. Estos acuerdos incluyeron compromisos sobre políticas sociales, cambios en el nivel de gasto público y el establecimiento de impuestos transitorios en el contexto de un país con el Estado más pequeño de América Latina. La propuesta de Pacto Fiscal presentaba dos características: (i) un abordaje integral, referido no solo a una reforma tributaria, sino al conjunto de las finanzas públicas: gasto público, administración tributaria, deuda, déficit, patrimonio público, transparencia y descentralización; y (ii) una orientación hacia principios y compromisos con una perspectiva de largo plazo. La negociación del Pacto Fiscal culminó en el año 2000 con la firma de un acuerdo entre 150 organizaciones.[8] Pese a ello, el acuerdo no fue apoyado por el Congreso con el argumento de que la reforma no había sido suficientemente consultada. El poder ejecutivo no tuvo la capacidad de coordinar posiciones (Fuentes y Cabrera 2006), desarrollándose en cambio negociaciones paralelas entre la elite política y la elite empresarial, lo que fue identificado por la población como una negociación directa entre el Estado y las clases propietarias (CEPAL 1996). Para

[8] En febrero de 2000, la Comisión de Acompañamiento lanzó la convocatoria para la consulta sobre la propuesta elaborada por la Comisión Preparatoria a cerca de 150 organizaciones e instituciones de distinto tipo: sindicatos; pequeños y medianos empresarios; cámaras empresariales; cooperativas; iglesias; ONG; organizaciones campesinas; indígenas, de mujeres; universidades y centros de investigación. Como respuesta hubo 48 propuestas en representación de 131 organizaciones. Con base en dichas propuestas, un equipo técnico nombrado por la Comisión de Acompañamiento identificó los principales consensos y disensos. Partiendo de los últimos, la Comisión de Acompañamiento procedió entonces a realizar un trabajo de cabildeo para acercar posiciones entre el sector empresarial organizado y las organizaciones sociales, que después de cierto período de diálogo y negociación se fueron perfilando en dos posiciones diferentes en varios temas. Luego del trabajo del cabildeo y de la celebración de un foro con las organizaciones que enviaron propuestas, constituido como Foro Nacional del Pacto Fiscal, fue posible llegar a los acuerdos finales y a la firma del Pacto Fiscal por parte de más de 100 organizaciones (Fuentes y Cabrera 2006).

presionar sobre estas negociaciones, los gremios empresariales promovieron movilizaciones e interpusieron recursos de inconstitucionalidad para invalidar jurídicamente los aumentos de impuestos. Una nueva reforma tributaria propuesta en 2004 por el Presidente Óscar Berger tampoco recibió apoyo político, siendo cuestionada esta vez por un grupo de organizaciones populares y ONG. A pesar del intento de incorporar en el proyecto medidas de progresividad y control de la evasión, dichas organizaciones rechazaron los cambios porque consideraban que provenían de un gobierno que estaba demasiado aliado con el sector empresarial (Stein et al. 2006).

En México, el Presidente Fox identificó la reforma tributaria como una de las principales tareas de su mandato. Dicha reforma tenía como principales objetivos racionalizar el sistema tributario, reducir la evasión y equilibrar las finanzas públicas en el largo plazo, con un aumento esperado de la recaudación tributaria que inicialmente se estimó en 5% del PIB. Para este efecto se propuso eliminar las exenciones del impuesto a la renta a una serie de sectores, fortalecer facultades fiscalizadoras y reemplazar las exenciones del IVA por una tasa reducida para alimentos y medicinas. Del lado fiscal, la reforma era necesaria por la baja recaudación tributaria y la ineficiencia del sistema impositivo vigente. El gobierno presentó las principales ideas del proyecto de reforma en el año 2001, pero como no contaba con una mayoría que lo apoyara en el Congreso, se pasó los siguientes tres años haciendo campaña en favor de la reforma y negociando con los parlamentarios y sus partidos. En definitiva, el gobierno perdió la decisiva votación de la reforma fiscal en la Cámara de Diputados a fines de 2003, luego de que el PRI se dividiera en sus posiciones ante el proyecto. Esta situación solo vino a cambiar con el auge de los ingresos fiscales producto del aumento de precios del petróleo y con el cambio de gobierno a la administración del Presidente Calderón que, con más pragmatismo y habilidad política, logró aprobar una reforma fiscal, aunque de alcance más modesto.

De manera similar, desde el año 2001 Paraguay ha intentado promover una reforma fiscal para aumentar la recaudación impositiva a partir de una situación particularmente precaria en materia de ingresos. Esta propuesta de reforma tuvo como trasfondo una baja credibilidad gubernamental producto de la escasa transparencia de la gestión pública, incluida una administración tributaria y aduanera sin financiamiento e independencia adecuadas. Las principales propuestas de la reforma apuntaron a eliminar las exenciones tributarias, igualar la tasa de impuestos directos e indirectos en 10%, otorgar independencia y responsabilidad a la administración tributaria y aumentar su financiamiento asignándole un porcentaje de la recaudación. Sin embargo, la reforma debió enfrentarse a una oposición desde las filas del oficialista Partido Colorado. El gobierno del Presidente Duarte intentó involucrar en el proceso a la sociedad

civil, grupos empresariales y sindicatos, así como conseguir el apoyo de organismos internacionales y multilaterales; sin embargo, pudo más el poder de los intereses agropecuarios, bien representados en el gobierno y en el Congreso, impidiendo las reformas en este sector.

Mejor suerte que las reformas tributarias han corrido las leyes de responsabilidad fiscal impulsadas por otros países, entre ellos Brasil, Perú y Chile, pero estas se han orientado más bien a elevar la transparencia y eficiencia fiscal y a fortalecer la administración tributaria y financiera, quizás como precondición de ajustes impositivos futuros. Del mismo modo, otros países han apuntado a medidas tributarias más puntuales, como la aplicación de impuestos a las transacciones financieras para responder a desequilibrios, pero con escasa eficiencia recaudatoria en el mediano plazo.

De este modo, América Latina exhibe un número inusualmente alto de intentos fallidos de reforma tributaria, algunos de los cuales han tenido relevantes consecuencias políticas. En algunos casos, estos fracasos han sido producto de un extremo tecnocraticismo, falta de habilidad negociadora o de apuntar a beneficios demasiado difusos para ser comprendidos por la población, pero lo que llama la atención es que incluso reformas inspiradas en el concepto de pacto fiscal y precedidas de un amplio esfuerzo para producir consensos, han culminado en fracasos. En buena medida ello es el producto de desequilibrios políticos fundamentales, ya sea entre la amplitud de los beneficios y lo concentrado de los costos; entre la voz de los beneficiarios y la de los afectados; o entre los poderes del Estado y los derechos constitucionales de los contribuyentes.

2.3. La maldición de los recursos naturales

La mayor parte de los países de América Latina basa su desarrollo exportador en los recursos naturales. Para ello se apoyan en las ventajas comparativas dotadas por la naturaleza, en contraste con un alto costo de la mano de obra –superior al que hoy es posible encontrar en la mayor parte de los países en desarrollo de Asia– y menores niveles de calificación de la fuerza laboral que en los países europeos. Esto también hace que para varios países de la región los recursos naturales generen importantes rentas para el Estado, ya sea como producto de la propiedad estatal de las empresas que los explotan o de los impuestos y regalías que pagan las empresas del sector.

Durante algún tiempo, el estudio de economías intensivas en la explotación de los recursos naturales dio lugar a la noción de una «maldición de los recursos naturales», consistente en la incapacidad de la economía de desarrollar un sector industrial competitivo como producto de la apreciación cambiaria

generada por las exportaciones de recursos naturales. Sobre los precios relativos tienden a agregarse dinámicas de enclave, escasa diseminación de conocimientos tecnológicos y escasa competencia empresarial. No obstante, podría existir una segunda dimensión de la «maldición de los recursos naturales» que opera del lado de su impacto sobre el sector público. Esta variante surge de la existencia de una fuente de financiamiento fiscal que no demanda aportes de los contribuyentes, salvo de un número extraordinariamente reducido de ellos, no exige mayores esfuerzos del Estado y está sujeta a gran volatilidad como producto de hallazgos (por ejemplo, de yacimientos mineros) y fluctuaciones de precios internacionales.

La existencia de una fuente no tributaria de financiamiento fiscal debilita la percepción de la ciudadanía de una restricción presupuestaria y del costo de oportunidad de las decisiones estatales. En algunos casos, esto se traduce incluso en un manejo extrapresupuestario de estos recursos (como con la ley reservada del cobre en Chile y el financiamiento de subsidios a los combustibles en Ecuador). Esto permite, por ejemplo, pagar remuneraciones excesivas a los administradores, trabajadores o reguladores públicos de estas industrias, otorgar subsidios encubiertos, o simplemente justificar programas ineficientes con el argumento de que «son solo unos centavos de dólar por barril de petróleo».

La existencia de rentas fiscales provenientes de recursos naturales también ha tendido a generar una descentralización desequilibrada, transfiriendo a algunos gobiernos subnacionales participaciones basadas en el origen de la producción y no necesariamente en las necesidades del país, sin el consiguiente traspaso de responsabilidades o de obligaciones de rendición de cuentas por el uso de los recursos.

Por otra parte, la volatilidad en los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales introduce importantes elementos de inconsistencia dinámica en las políticas públicas. Estos se originan en asimetrías en el proceso de toma de decisiones de política en períodos de abundancia y períodos de escasez. Así, la literatura basada en la experiencia del ciclo económico en países desarrollados indica, primero, que los gobiernos están más dispuestos a seguir políticas contracíclicas en la fase baja del ciclo que en la fase alta, y, segundo, que en períodos de abundancia tiende a relajarse la rigurosidad en el proceso de decisiones públicas debido a, entre otras cosas, las mayores presiones de parte del sistema político. Esto permite una mayor influencia de los grupos de presión, amparados en la urgencia de los gobiernos por gastar las holguras y la posibilidad de minimizar conflictos.

La experiencia de los países de América Latina con una mayor incidencia de ingresos de recursos naturales sobre el financiamiento fiscal parece avalar estas hipótesis. Como ya se comentara previamente, México, Venezuela y Ecuador,

con importantes ingresos provenientes del petróleo, exhiben una menor carga tributaria y un menor nivel de gasto social que el resto de América Latina, así como un patrón de provisión de bienestar caracterizado por la segmentación de beneficios que han tendido a beneficiar a grupos con mayor capacidad de presión e influencia. Del mismo modo, algunos países con ingresos fiscales provenientes de recursos naturales, como Chile y Ecuador, han tendido a generar mecanismos extrapresupuestarios para distribuirlos, eludiendo la sanción de la legislatura. La situación ha empeorado en los últimos años en algunos países que han transformado a las empresas públicas en verdaderos estados paralelos que administran programas y subsidios sin control parlamentario. En general, los países de la región con ingresos fiscales provenientes de recursos naturales han experimentado significativos niveles de volatilidad económica en el pasado, con las finanzas públicas amplificando dicha volatilidad. Los esfuerzos de algunos de estos países para generar mecanismos financieros de estabilización de sus ingresos han tenido resultados más bien mixtos.

2.4. Escasez y eficiencia de la política social

Las restricciones que las finanzas públicas imponen al gasto fiscal y al financiamiento requerido para que el Estado asuma un rol más activo como proveedor de bienestar en América Latina, van más allá de las limitaciones propias de la disciplina presupuestaria. En su lugar, se observan fuertes desequilibrios entre los actores involucrados en las decisiones tributarias y en las normas que regulan la aprobación y aplicación de estas reformas, así como en la composición y dinámica intertemporal de los ingresos fiscales. Estos desequilibrios pueden ser considerados como limitaciones estructurales a la adecuación del sistema tributario. Tales limitaciones han sido incluso capaces de derrotar propuestas bien estructuradas de reforma, lo cual sugiere que la situación no cambiará sustancialmente mientras los potenciales beneficiarios de una mayor actividad estatal no adquieran una mayor voz política.

Esta visión tiende a coincidir con planteamientos en el sentido de que en contextos de alta desigualdad la participación de las elites en los procesos de reforma tributaria puede dar lugar a que estas reduzcan al mínimo sus cargas de impuestos (Sokoloff y Zolt 2005). Sabaini ha descrito este fenómeno como fortaleza de la elite,[9] expresado en su influencia sobre el proceso legislativo,

---

9 Sabaini plantea que las elites son más poderosas cuando menos fuerza tienen las administraciones tributarias (CEPAL 2006). En ese sentido, Guatemala posee la carga tributaria más baja de la región.

la operación de mecanismos de control y la implementación de reformas tributarias (Gómez-Sabaini 2006). La fortaleza de las elites puede adquirir gran influencia en la asignación de recursos en países con una alta volatilidad de los ingresos fiscales, donde lograr decisiones favorables en momentos estratégicos del ciclo puede ser crucial para capturar parte importante de las rentas fiscales generadas por recursos naturales.

De acuerdo a los antecedentes revisados, puede platearse la hipótesis de que la propia desigualdad económica presente en la región genera grandes asimetrías que limitan, por sí mismas, la capacidad del Estado para aplicar los impuestos que requiere para jugar un papel más activo en la provisión de bienestar. Sin embargo, las políticas sociales que se generan en este ambiente constreñido pueden contribuir a profundizar el problema en lugar de aliviarlo y en ninguna parte ello ocurre con más fuerza que en los países con Estados muy pequeños, como varios de los que se encuentran en América Latina.

En efecto, políticas sociales que demanden fuerte selectividad, mecanismos complejos de selección y altos grados de discrecionalidad de los agentes del Estado, no solo generan oportunidades para la burocracia, el tráfico de influencias y el fraude social, sino que ejercen escaso atractivo sobre los sectores medios, contribuyendo con ello a generar un verdadero círculo vicioso en materia de legitimidad, reciprocidad y patrimonialismo.[10]

En particular, la experiencia de las últimas dos décadas en el manejo de políticas sociales en América Latina permite tipificar cinco tipos de respuestas a los problemas de limitación de recursos. La primera de estas respuestas es, indudablemente, la focalización. La racionalidad detrás de la focalización indica que es más eficiente gastar en quienes tienen menos, redistribuyendo con ello los recursos públicos que tienden a recaudarse en proporción a los ingresos, consumo o utilidades de los contribuyentes. No obstante, la focalización ha generado en la práctica tres tipos de problemas: (i) las limitaciones de los instrumentos de caracterización socioeconómica y la capacidad administrativa para transferir los recursos desde el Estado hacia los beneficiarios; (ii) el dinamismo de la estructura distributiva en los tramos de bajos ingresos, que degrada a hogares de sectores medios sin protección frente a eventualidades económicas; y (iii) los problemas de incentivos ligados a discontinuidades en el acceso a beneficios sociales.

Las discontinuidades en el acceso a beneficios sociales, frecuentemente calificada como «trampa de pobreza», genera problemas de incentivos similares a

[10] Este círculo vicioso es diferente al postulado por Perry et al. (2006), quienes suponen implícitamente que el fenómeno de la ineficiencia y la corrupción es independiente de la composición y el diseño de las políticas públicas y su correspondiente financiamiento, centrando su discusión en torno al problema de la legitimidad estatal.

los que se observan en un sistema tributario altamente progresivo, donde los ingresos marginales están gravados por altas tasas de impuestos. De esta manera, los mismos argumentos que tienden a esgrimirse a favor de un impuesto de tasa plana, en el sentido de no desincentivar el esfuerzo marginal para emprender o trabajar, pueden ser aplicados a favor de programas de amplia cobertura en comparación con casos extremos de focalización.

En segundo lugar, las limitaciones en la disponibilidad de fondos generales puede desequilibrar la asignación de recursos a favor de los programas con fuentes propias de financiamiento. Este es típicamente el caso de los programas de pensiones contributivas y de la medicina curativa. De hecho, como hemos visto, el primero ha absorbido más de la mitad del crecimiento del gasto social en América Latina en los últimos 10 años. Dado que estos programas surgieron en contextos de poblaciones relativamente jóvenes, la disponibilidad de ingresos provenientes de contribuciones puede incluso haber llevado a los gobiernos a definir beneficios que no se encuentran actuarialmente financiados y que pueden experimentar fuertes desequilibrios con el envejecimiento de la población.

Un tercer tipo de respuesta ha apuntado a privilegiar la cantidad o cobertura por sobre la calidad. Esto ha llevado a ofrecer soluciones educativas o habitacionales que no resultan atractivas para los sectores medios, los que han optado por recurrir a la oferta privada, estimulando con ello en muchos países el desarrollo de verdaderos sistemas paralelos de prestaciones sociales, debilitando de paso la legitimidad y el financiamiento de los programas públicos.

El cuarto tipo de respuesta ha sido recurrir al sector privado como proveedor de servicios sociales. Inicialmente, este tipo de estrategia llevó a promover esquemas ocupacionales de prestaciones sociales, administradas frecuentemente por los propios empleadores, para luego derivar en sistemas públicos con provisión privada en pensiones, salud y educación.

Un quinto tipo de respuesta a las limitaciones de recursos es el cambio frecuente de prioridades. Aunque todos los gobiernos se ven expuestos a nuevas demandas de acción y al surgimiento de nuevas responsabilidades en temas como los de sustentabilidad ambiental, equidad de género, desarrollo tecnológico, regulación, protección fitosanitaria, etc., mientras los países de mayores recursos pueden responder a estos requerimientos con aportes marginales de recursos, los países más pequeños frecuentemente se ven forzados a reasignar recursos desde otras áreas. Del mismo modo, la lentitud en obtener resultados en áreas complejas de la política social lleva a abortar reformas y programas antes de haber madurado, para ser reemplazados por nuevas iniciativas, a menudo a cargo de nuevas autoridades.

Estos cinco tipos de respuestas involucran altos costos de transacción, sesgos de selección y distorsiones en los sistemas de incentivos que tienden a

debilitar la propia base de sustentación de la política social y la disposición de segmentos importantes de la población a colaborar en su financiamiento.

Por cierto, la identificación de estas situaciones no excluye la corrupción y el clientelismo político como formas de desprestigio de la función pública y de debilitamiento de la disposición a pagar impuestos en muchos países de América Latina. De lo que se trata en este caso es de llamar la atención en cuanto a que, junto a ello, pueden existir problemas de diseño en los programas sociales que, aun guiados por buenas intenciones, como proveer una solución técnica óptima o responder a necesidades urgentes en un contexto de gran escasez de recursos, tienden a debilitar la propia base de sustentación de un sistema fiscal. Resolver estos problemas, combatir la corrupción y generar mayores recursos fiscales no tiene por qué estar organizado como una secuencia, pero sí puede ser parte de pactos fiscal-sociales amplios que permitan enfrentar estratégicamente la necesidad de una acción social más eficaz del Estado.

2.5. Algunas conclusiones

Los casos analizados en este capítulo indican que el menor tamaño relativo del Estado en la mayor parte de los países de América Latina no es necesariamente producto ni de una sociedad más liberal ni de una necesidad del crecimiento o una reacción al desprestigio de la función pública. En su lugar, las decisiones clave sobre ingresos y gastos fiscales pueden estar expresando más bien un juego de fuerzas políticas en que se reflejan las grandes desigualdades que caracterizan a los países de la región.

Así, los sectores más poderosos pueden satisfacer sus principales necesidades de educación, salud y pensiones al margen del Estado, y al mismo tiempo tener poder de veto sobre las decisiones tributarias. Si los más pobres son estigmatizados y atendidos a través de políticas asistenciales, y si la clase media no se ve beneficiada por los programas sociales ni se siente protegida frente a riesgos económicos, no es de extrañar que sea difícil aprobar reformas tributarias.

Esta situación puede ser calificada como un círculo vicioso de las finanzas públicas. En este círculo vicioso la resistencia de los sectores más poderosos y la clase media limitan la posibilidad de elevar la carga tributaria, llevando a buscar formas alternativas de financiamiento o a diseñar programas públicos con grados de focalización o discrecionalidad que, o bien excluyen a los sectores medios, o generan la oportunidad de abusos, lo que deslegitima adicionalmente la acción del Estado.

Es importante, sin embargo, resistir la tentación de calificar esta situación como estructural, pues ella depende en gran medida de la desigualdad en la voz

ciudadana de diversos sectores sociales. Como veremos a continuación, esta es en buena medida la situación que imperaba en los países más avanzados a comienzos del siglo XX. Los factores que hicieron cambiar dicha situación y condujeron a un nuevo contrato fiscal social pueden estar latentes también en América Latina.

3. Voz política y demanda por servicios sociales

3.1. Determinantes sociopolíticos del gasto social

En su análisis de la evolución del gasto social en los países desarrollados, Lindert llama la atención sobre una aparente paradoja: que «la redistribución desde los ricos a los pobres está menos presente cuando y donde parece ser más necesaria» (2004: 15). Esta paradoja, que se conoce como «paradoja de Robin Hood», se apoya en la constatación de que es precisamente en los países más igualitarios del mundo desarrollado donde primero surgieron los programas de ayuda a los pobres y donde estos han tenido un mayor crecimiento.

Para Lindert, la explicación de esta paradoja estaría en el efecto de la voz política sobre la cobertura de las políticas sociales y su financiamiento. De acuerdo a este enfoque, el desarrollo de la democracia produce una significativa desconcentración de la voz política, lo que hace que los intereses de los más pobres y de los sectores medios se transformen en demandas reales sobre el proceso político y el Estado. Estas demandas encuentran a su vez respuesta porque el propio proceso de ampliación de la voz política permite desarrollar sistemas tributarios de amplia base, que sostienen el esfuerzo fiscal requerido por políticas sociales de mayor cobertura.

De esta manera, los países que más gastan en fines sociales no son necesariamente los que más redistribuyen, sino aquellos que han ampliado la cobertura de las políticas sociales tanto como su financiamiento. Esta democratización del esfuerzo contributivo, expresado en una amplia base tributaria, contribuiría también a explicar por qué el Estado de Bienestar no ha tenido el efecto pernicioso sobre el crecimiento de los países europeos que a menudo se le achaca desde el otro lado del Atlántico. En sistemas de Bienestar de amplia cobertura, quienes financian los servicios sociales también se benefician en medida importante de ellos, minimizándose así las distorsiones en el sistema de precios y en los incentivos que operan sobre las personas en sus decisiones sobre ahorro, trabajo y exposición al riesgo.

La esencia de este enfoque es que los procesos de ampliación de la voz política inciden tanto sobre la demanda como sobre la oferta de recursos para el

financiamiento de servicios sociales. El que las preferencias ciudadanas puedan afectar tanto la demanda como la oferta de recursos públicos permitiría explicar cómo en un número importante de países avanzados, en lugar de conflicto, inestabilidad o decadencia se ha observado una ampliación de las políticas sociales junto con un sostenido desarrollo económico.

Este análisis guarda alguna relación con el concepto de «efectos de estratificación» desarrollado por Esping-Andersen (1990), pero, puesto en la perspectiva histórica de Lindert, está más orientado a explicar cómo la participación del Estado en la prestación de servicios sociales y la provisión de bienestar cambia en el tiempo que a decir cómo se sostiene un sistema ya existente. Es esta característica la que hace el enfoque de Lindert especialmente interesante para América Latina.

Una de las grandes diferencias entre el contexto analizado por Esping-Andersen en países desarrollados y la situación de América Latina es que aun cuando en este último caso podamos identificar regímenes de bienestar diferenciados para los distintos países de la región, estos regímenes están todavía lejos de estar consolidados (Marcel y Rivera 2008a). Entre los factores de cambio que se pueden identificar se cuentan: (i) la incapacidad de estos regímenes para producir niveles aceptables de bienestar en la mayoría de los países; (ii) la existencia de patrones de cohesión social que no proveen un sustento suficientemente sólido o estable para dichos regímenes; (iii) la presencia de barreras estructurales a la expansión del financiamiento fiscal para una ampliación del rol del Estado como proveedor de bienestar, y (iv) cambios en el entorno de los regímenes de bienestar producto de la democratización política, la modernización social, la apertura económica y la transición demográfica.

3.2. Demanda por participación estatal en la provisión de servicios sociales en América Latina

Demandas nacionales

Para que haya voz política a favor de una mayor participación estatal en la provisión de servicios sociales es necesario que alguien los demande. Dado el cargado debate ideológico en torno a la acción del Estado y el desprestigio de la función pública en muchos países, cabe preguntarse hasta dónde los latinoamericanos tienen una demanda efectiva por una mayor acción social de parte del Estado.

De acuerdo a las opiniones recogidas por Latinobarómetro, alrededor de la mitad de la población de los países de América Latina se manifiesta a favor de

que el Estado se haga cargo de la educación y la salud.[11] Las respuestas favorables a niveles nacionales fluctúan entre 80% para Brasil y 20% para Perú.

El que solo la mitad de la población apoye la educación pública representa una proporción relativamente baja, sobre todo en comparación con países desarrollados donde prácticamente la totalidad de la educación es pública y nadie pareciera estar intentando modificar radicalmente esa situación. En América Latina, en cambio, una parte significativa de los alumnos del sistema escolar asiste a establecimientos privados, de Iglesia y pagados, lo que indica que una parte de la población «votó con los pies». Es probable que parte importante de las familias que tomaron esta opción no estén de acuerdo con un regreso a la educación pública.

La respuesta a la pregunta anterior puede guardar relación con la valoración general que la ciudadanía hace respecto del sector público en relación al sector privado. En efecto, en la mayoría de los países el nivel de confianza en el Estado es similar o levemente inferior a la confianza en el sector privado. Solo en Chile la confianza en la administración pública es mayor que en las empresas privadas. Paraguay, Ecuador y Bolivia representan casos opuestos, con niveles de confianza en la administración pública (20%) que son aproximadamente la mitad de los de confianza en las empresas privadas.

No obstante lo anterior, los latinoamericanos parecen coincidir en cuanto a que el gasto público en salud, educación, salud y pensiones debiera aumentar. Los porcentajes de apoyo en este ámbito se ubican en casi todos los casos por sobre el 80%, acercándose en algunos casos al 100%. Es evidente el contraste entre una cierta ambivalencia respecto del aumento de la participación estatal en los servicios de educación y pensiones y un apoyo casi unánime al aumento del gasto estatal en estas áreas.

Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela son los países en los cuales se identifica una menor aprobación con respecto a que el gasto en educación, salud y pensiones debiera aumentar. Brasil, Colombia y Nicaragua son los países en los cuales, a finales de la década de 1990, se identifica la mayor demanda por aumento del gasto en educación, salud y pensiones.

En contraste con esta demanda por mayor gasto social, los encuestados reconocen la baja disposición de las personas –posiblemente incluyéndose a sí mismos– a pagar impuestos. El Gráfico Nº 3 muestra las dos principales justificaciones que se dan a este respecto: el no ver los beneficios de pagar los impuestos y el juicio de que el Estado malgasta los recursos. Como puede apreciarse,

---

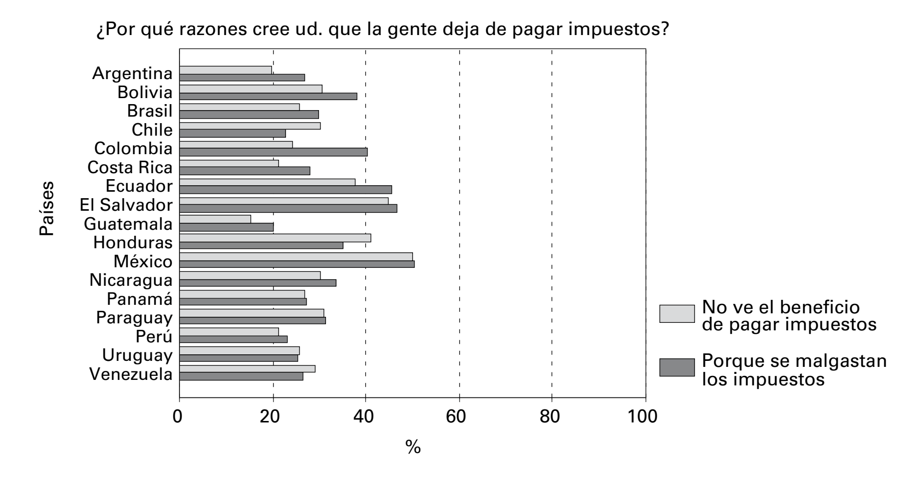
[11] En promedio, el 48% de la población en América Latina estaría de acuerdo con que «el Estado debiese hacerse cargo de la educación» (Encuesta Latinobarómetro 2001) y alrededor del 50% (promedio simple) se manifiesta de acuerdo con que el Estado debiese hacerse cargo de la salud.

en la mayoría de los países el argumento del despilfarro de recursos es más poderoso que el de la exclusión de beneficios.

Gráfico Nº 3

RAZONES POR LA CUALES LAS PERSONAS DEJAN DE PAGAR SUS IMPUESTOS

(% que apoya una u otra afirmación)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (1998).

Datos más recientes (CIEPLAN/iFHC 2007, a través de la Encuesta EcosociAL 2007) proveen de información relevante respecto de actitudes de la ciudadanía de siete países latinoamericanos frente a variaciones de impuestos. Como puede apreciarse en el Cuadro Nº 3, no existe un patrón común, pues en algunos países hay una actitud pro incremento de impuestos, mientras en otros predomina la preferencia por la disminución de los tributos.

Cuadro Nº 3

¿ES MEJOR AUMENTAR O DISMINUIR LOS IMPUESTOS?

	Argentina	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*Guatemala*	*México*	*Perú*
Es mejor reducir los impuestos	11,4	20,2	16,0	23,6	28,3	23,7	23,3
Es mejor aumentar los impuestos	24,5	16,8	33,9	28,8	17,4	15,7	24,1

Fuente: CIEPLAN/iFHC (2007), a través de Encuesta EcosociAL (2007).

Preferencias según sectores de la población

Las opiniones y actitudes recogidas en los cuadros anteriores revelan actitudes variadas y, en algunos casos, ambiguas o contradictorias frente a una expansión

del rol del Estado, en las que solo el aumento del gasto social parece obtener un apoyo generalizado. Las cifras citadas hasta ahora, sin embargo, corresponden a promedios compuestos de una variedad de visiones provenientes de diferentes segmentos de la sociedad de cada país. No obstante, estos segmentos pueden tener distinto peso e influencia en la discusión pública. Una desagregación de los resultados de estas encuestas por sexo, tramos de edad y educación, no permite únicamente identificar qué grupos tienen las actitudes más favorables y las más opuestas a una mayor acción estatal, sino también cómo estos pueden influir sobre los agregados conforme los cambios sociodemográficos vayan alterando el peso relativo de cada grupo en la población total.

El análisis desagregado revela que los jóvenes menores de 24 años tienen una demanda por servicios sociales moderada, que se concentra principalmente en dos segmentos. Primero, se manifiesta una demanda más o menos generalizada por mayor gasto del Estado en educación, la que es similar para hombres y mujeres jóvenes de distinto nivel educacional. Segundo, se detecta una demanda por mayor gasto en las áreas de educación, salud y pensiones entre los jóvenes de menor nivel educacional. La demanda de los jóvenes de menor nivel educacional incluso se extiende al ámbito de las pensiones, posiblemente al observar los jóvenes una realidad de adultos mayores en situaciones de gran precariedad. Por el contrario, prácticamente en ningún país de la región los jóvenes de sectores medios expresan una demanda por mayor compromiso estatal.

Por su parte, los adultos jóvenes –entre los 24 y 39 años de edad– revelan una baja demanda por servicios estatales. Esta demanda es especialmente baja entre los hombres, posiblemente por encontrarse en la etapa más activa de su vida laboral, desarrollando un mayor sentido de autonomía. El único segmento al interior de este grupo que manifiesta una mayor demanda por servicios estatales corresponde a mujeres de nivel educacional medio, las que en 8 de los 17 países presentan una demanda por aumentar el gasto en educación por sobre el porcentaje de la población total en los respectivos países. Algo similar ocurre con la demanda de este grupo por gasto en pensiones, en 7 de los 17 países considerados. La mayor demanda por gasto estatal de las mujeres que integran este grupo puede estar bastante marcada por la maternidad, pues es probablemente el segmento de nivel intermedio de educación el que se encuentra más tensionado entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico. Para este grupo, la posibilidad de mayores recursos públicos canalizados en escuelas, jardines infantiles y futuras pensiones puede aparecer como un elemento que ayude a resolver esta tensión.

Los adultos de entre 39 y 59 años se encuentran en una situación similar a la de los adultos jóvenes. En general, no existe una preferencia por mayor gasto estatal superior al promedio de la población en ningún segmento ni área. La

demanda por mayor gasto estatal es particularmente débil en salud y algo más fuerte en educación para las mujeres de grupos medios y bajos de educación, posiblemente expuestas a las faltas de alternativas educacionales de nivel superior para sus hijos.

La demanda por mayor gasto estatal cambia notoriamente al pasar al grupo de adultos mayores, de más de 60 años de edad (Cuadro Nº 4). En efecto, prácticamente en todos los países, los adultos de ambos géneros y de nivel educacional medio y bajo demandan un mayor gasto en educación, quizá con la sola excepción de los hombres de alto nivel educacional. Del mismo modo, este es el único grupo etáreo donde se manifiesta una importante demanda por aumento del gasto público en salud. La demanda por mayor gasto en educación se atenúa en este tramo de edad, pero sigue siendo significativa en algunos países para los hombres de mayor nivel educativo.

En síntesis, del análisis de las encuestas de opinión que consultan por actitudes de la población latinoamericana hacia una mayor acción del Estado en el ámbito social, se puede concluir que las preferencias de los diversos grupos tienden a estar marcadas por las necesidades más inmediatas que estos perciben. Es así como los jóvenes manifiestan mayor demanda por educación, mientras que los adultos mayores lo hacen respecto de pensiones y salud.

Cuadro Nº 4

PAÍSES CON GRUPOS CON DEMANDA POR GASTO SOCIAL SUPERIOR AL PROMEDIO POR NIVEL EDUCACIONAL Y GÉNERO

Mayores de 60 años de edad

Nivel Educacional	*Género*	*Gasto en educación*	*Gasto en salud*	*Gasto en pensiones*
Alto	H y M		Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Venezuela	Panamá
	M		Paraguay, Guatemala y Uruguay	Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela
	H	Bolivia, El Salvador, Paraguay y Venezuela	Ecuador, El Salvador, México y Perú	Nicaragua y Perú
Medio	H y M	Paraguay y Venezuela	El Salvador, Guatemala y Paraguay	Brasil, Ecuador, Guatemala y Honduras
	M	Argentina	Costa Rica, Guatemala y Perú	Bolivia, Costa Rica, Chile, México y Paraguay
	H	Bolivia y El Salvador	Bolivia, Ecuador, Honduras y México	Argentina, Colombia, El Salvador y Panamá
Bajo	H y M	El Salvador	El Salvador y Guatemala	Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Paraguay
	M	Venezuela	Bolivia, Ecuador y Venezuela	Bolivia, Chile y Nicaragua
	H	Ecuador y Guatemala	México	Colombia y México

Fuente: elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 1998).

3.3. Prospectiva del gasto social en América Latina

Marco conceptual

El citado análisis de Lindert (2004) acerca de la relación entre el peso relativo del gasto social y la extensión y estructura de la voz ciudadana no está concebido desde una perspectiva estática, sino con el objetivo de entender cómo los Estados de Bienestar se han desarrollado históricamente en distintos países. De hecho, uno de sus principales propósitos es explicar cómo la importancia y los recursos asignados a fines sociales aumentaron espectacularmente en los países desarrollados en un lapso de pocas décadas. Del mismo modo, el análisis aquí expuesto no solo busca entender cómo han evolucionado los Estados de Bienestar en los países de América Latina, sino prever cómo estos pueden hacerlo en el futuro.

Este análisis tiene como punto de partida un escenario en el cual se combina una demanda mixta por mayor actividad estatal y la existencia de barreras políticas al aumento de la carga tributaria. En particular, la demanda por mayor acción estatal en la educación, la salud y las pensiones difiere significativamente entre países con distintos regímenes de bienestar y está cruzada por ambigüedades, contradicciones y discrepancias entre distintos grupos al interior de los países.

Este es un escenario que puede alimentar fácilmente –como sin duda ya lo está haciendo– un círculo vicioso de frustraciones y descalificaciones en torno a la actividad estatal. Por un lado, la mayor parte de los países de la región cuenta con Estados preburocráticos, con problemas significativos de falta de transparencia y clientelismo. Por otro, los límites políticos al aumento de la carga tributaria obligan a los gobiernos a dejar muchas necesidades insatisfechas o a responder a ellas mediante programas altamente focalizados, de baja calidad y complejos diseños administrativos que exacerban la discrecionalidad en el manejo de recursos públicos. De la combinación de estos elementos surgen nuevos argumentos para evadir impuestos u oponerse a reformas tributarias. Romper este círculo vicioso requiere un cambio significativo en la demanda por servicios públicos, en la capacidad del Estado para responder a ella o en el nivel de resistencia a cambios tributarios.

Cambios de esta naturaleza no son del todo ajenos a la experiencia de países actualmente desarrollados. Entre los fenómenos que la literatura recoge para explicar los cambios en el nivel y calidad de la acción estatal están los conflictos bélicos y grandes emergencias nacionales, las crisis económicas, la urbanización y los cambios sociodemográficos.

De estos factores, las crisis económicas han abundado en la región latinoamericana en los pasados 50 años, sin producir cambios dramáticos en el rol y los recursos administrados por el Estado. Al contrario de lo ocurrido en los países

desarrollados tras la Gran Depresión, las crisis económicas en América Latina, en lugar de validar el keynesianismo y el Estado de Bienestar, impulsaron el dominio del neoliberalismo, limitando la capacidad operacional de los servicios públicos.

Por otra parte, el proceso de urbanización alcanza distintos niveles de profundidad en los países de la región. Marcel y Rivera (2008a) destacan que los países con potenciales Estados de Bienestar alcanzan las mayores tasas de urbanización de la región, en tanto que los países con regímenes informales desestatizados son los más rurales. A raíz de esta observación, los autores argumentan que, en parte, la informalidad observada en estos países puede estar asociada a relaciones precapitalistas en economías y sociedades más tradicionales.

A este respecto se ha sostenido que históricamente la urbanización ha estado asociada a un aumento en el tamaño del Estado. Esto se debería a que la urbanización demanda mayores servicios del Estado, no solo en la forma de provisión de servicios básicos, sino por la necesidad de articular sistemas complejos, como los de regulación del espacio urbano, el transporte y el medio ambiente. Por ello sería posible que a medida que los países más rurales avancen en el proceso de urbanización también demanden un mayor compromiso de parte del Estado.

Esta hipótesis, sin embargo, debe ser evaluada a la luz de dos fenómenos propios del desarrollo reciente de América Latina. El primero es la privatización de buena parte de los servicios de utilidad pública como parte de las reformas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990. El segundo es la capacidad de adaptación de la informalidad en el medio urbano. A este respecto debe reconocerse que en las metrópolis latinoamericanas la informalidad ha tenido un rápido desarrollo, ocupando y segmentando el espacio urbano. Este tipo de procesos, que abarcan desde la prestación de servicios informales de transporte hasta el desarrollo del comercio callejero y el auge de la delincuencia urbana, han resultado tremendamente difíciles de revertir.

De esta manera, existen factores propios de la realidad latinoamericana que hacen que la urbanización de países con Estados particularmente débiles no redunde necesariamente en una reversión de esa debilidad, sino que pueda traducirse en un fortalecimiento de la informalidad.

Cambios sociodemográficos y demandas sobre el Estado

La principal fuente de presión sobre la acción del Estado que hay que analizar corresponde a los cambios sociodemográficos. Estos cambios adquieren especial relevancia en un contexto en que existe un segmento de la población compuesto fundamentalmente por hombres de mediana edad (25 a 59 años) que,

siendo especialmente reacios a la acción estatal, por muchos años dominaron el sistema político, el mercado del trabajo y hasta la demografía de la región.

El cambio sociodemográfico que más atención ha recibido en la literatura es el de la transición demográfica. En América Latina, la transición demográfica está siendo particularmente marcada por tratarse de una región que no experimentó fenómenos como el del *baby boom* que en Estados Unidos y otros países desarrollados aplacó el impacto de la reducción de la natalidad. América Latina está sintiendo en la actualidad el impacto pleno de la caída de la natalidad en las décadas de 1960 y 1970. A ello se agrega el efecto de la reducción de la mortalidad infantil y el aumento en la expectativa de vida.

El impacto de la transición demográfica puede ilustrarse a través de las tasas de dependencia demográfica de niños y adultos mayores. La dependencia de niños respecto de la población en edad de trabajar (15 a 65 años) alcanzó su máximo en 1970 y desde entonces ha declinado sostenidamente y lo seguirá haciendo hasta 2050. Por su parte, la tasa de dependencia de los adultos mayores se ha mantenido relativamente constante hasta ahora, pero se apronta a crecer en forma significativa, llegando a triplicarse al año 2050.

Los países de América Latina se encuentran en la actualidad en distintas etapas de la transición demográfica y, por lo tanto, en el período estudiado estaríamos en presencia de diferentes tendencias en cuanto a la evolución de las tasas de dependencia juvenil y de adultos (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

<table>
<tr><th>Tipos de transición demográfica</th><th>Países</th><th>Tipos de tasa de dependencia</th><th>Tendencias</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Moderada</td><td rowspan="2">Paraguay</td><td>Tasa de dependencia jóvenes</td><td>(Alta ▼): Nivel alto en el año 2000, la cual disminuiría en el período 2000-2030, hasta reducirse a la mitad en el año 2030 (0,584) en comparación con el año 2000.</td></tr>
<tr><td>Tasa de dependencia adultos</td><td>(Baja ▲) Nivel bajo en el año 2000, duplicándose en el año 2030.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Plena transición demográfica</td><td rowspan="2">Brasil, Costa Rica y México</td><td>Tasa de dependencia jóvenes</td><td>(Alta ▼): entre 0,704 y 0,808 en el año 2000 hasta disminuir a alrededor de un 0,45.</td></tr>
<tr><td>Tasa de dependencia adultos</td><td>(Baja ▲): Alrededor de 0,145 en el año 2000 y en el año 2030 se duplica, alcanzando un 0,30.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Avanzada</td><td rowspan="2">Chile y Uruguay</td><td>Tasa de dependencia jóvenes</td><td>(Baja ▼): Alrededor de 0,60 en el año 2005, y en el año 2030 presenta una disminución de aproximadamente un 25%.</td></tr>
<tr><td>Tasa de dependencia adultos</td><td>(Baja ▼): Diferencia de nivel y cambio en Chile y Uruguay
Chile (Alta ▲): En el año 2000, 0,185, duplicándose en el año 2030.
Uruguay (Alta ▲): En el año 2000, la tasa de dependencia de mayores era de un 0,330 y en el año 2030 aumentaría a 0,406.</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE.

Como puede apreciarse, todos los países considerados experimentan cambios demográficos importantes, expresados como reducción en la proporción de niños y jóvenes, y aumento de la proporción de adultos mayores. Estos cambios se acentuarán en el futuro, aunque el efecto que ello tenga sobre las tasas de dependencia dependerá del punto de partida de cada país y de cómo evolucione la población de entre 15 y 65 años.

De este modo, países como Paraguay, Costa Rica y México experimentarán importantes reducciones de las tasas de dependencia de la población infantil entre 2000 y 2030. El mayor crecimiento de la dependencia de adultos mayores se producirá en Brasil y Chile, pero en el primero, al menos durante un tiempo, irá acompañado de una caída más lenta de la tasa de dependencia infantil. Por último, Uruguay es un país en el cual la transición demográfica ya ocurrió en buena medida antes del período de proyección, producto de lo cual la dependencia de los adultos mayores ya parte de un nivel alto y la dependencia de los niños lo hace desde un nivel más bajo que en los demás países.

La contraparte de los cambios anteriores es el peso relativo de la población en edad de trabajar respecto de la población total. En general, la combinación de una rápida caída en la dependencia infantil y un aumento paulatino en la dependencia de los adultos mayores genera un aumento temporal en el peso relativo de la población en edad de trabajar, el que se prolonga hasta ser dominado por el aumento de los adultos mayores. Este aumento, que algunos han caracterizado como una «ventana de oportunidad demográfica», será más largo en Paraguay, moderado en Brasil, Costa Rica y México, corto en Chile e inexistente en Uruguay.

Cabe señalar que la evolución demográfica puede acarrear cambios importantes en el peso relativo de grupos poblacionales con distintas demandas por servicios sociales. En particular, el aumento en el peso relativo de la población en edad de trabajar, especialmente de los hombres entre 24 a 59 años, debería moderar la demanda por una mayor participación estatal en la provisión de bienestar, en tanto que el aumento en el peso relativo de los adultos mayores debería elevar significativamente la demanda por acción de parte del Estado en los ámbitos de pensiones y salud. La caída en el peso relativo de la población infantil y juvenil, en cambio, solo tendría un efecto indirecto en la demanda de las mujeres sobre el Estado.

De acuerdo a estos criterios, puede estimarse que en países como Paraguay, con una transición demográfica relativamente lenta y un Estado pequeño, probablemente se mantendrá una baja demanda por acción estatal como producto del predominio de la población de 24 a 59 años durante las próximas décadas. En países como Brasil, Costa Rica y México, el auge de este segmento de la población será más breve, para verse seguido de una importante expansión

del peso de la población de adultos mayores hacia el final de la actual década, lo que augura un aumento progresivo de las demandas sobre el Estado en materia de pensiones y salud.

El escalamiento de las demandas sobre el Estado será aun más rápido en Chile, donde la tasa de dependencia de los adultos mayores ya está comenzando a crecer para acelerarse a partir de 2010, coincidiendo con el fin de la caída en la tasa de dependencia de niños y jóvenes. En Uruguay, por último, se mantendrá un dominio sostenido de las demandas de los adultos mayores al haber completado ya buena parte de la transición demográfica.

Además de la transición demográfica, existen otros dos fenómenos sociodemográficos que incidirán sobre la demanda por servicios sociales del Estado en las próximas décadas. Estos son el aumento de la escolaridad y la autonomización de las mujeres.

En toda América Latina, la cobertura educacional ha venido incrementándose significativamente en las últimas décadas. Ello se expresa en una virtual universalización de la educación primaria en prácticamente todos los países. Mientras este aumento de la escolaridad elevará la productividad de las economías en el mediano plazo, en el corto plazo se traducirá en una mayor presión sobre la educación secundaria, primero, y sobre la educación superior, después.

Este fenómeno ya ha venido ocurriendo en países como Argentina, Chile y Uruguay, generando un significativo aumento de la cobertura de la educación secundaria y una expansión de la educación superior privada, ante las limitaciones de las universidades estatales para continuar expandiéndose, especialmente en aquellos países en que se entrega de forma casi gratuita. El aumento de la cobertura primaria, secundaria y superior, y las improvisadas respuestas del Estado han generado en estos países diferenciales significativos de calidad, que han demandado nuevas inversiones y reformas de parte de los Estados. Es altamente probable que estas experiencias se trasladen al resto de la región en los próximos años. Esto representará un importante desafío en países históricamente caracterizados por gremios docentes poderosos y una educación superior elitista, presionando con ello el gasto público en educación.

Por su parte, el proceso de modernización en América Latina, unido a la masificación del acceso a medios de planificación familiar en las últimas décadas, está elevando significativamente la autonomía de las mujeres, expresada en una nivelación de sus oportunidades educacionales y su acceso al trabajo remunerado respecto de los hombres.

La principal implicancia de la autonomización de las mujeres en América Latina, para las políticas públicas, es que la familia irá dejando de ser una fuente de provisión de bienestar social capaz de cubrir las fallas cuantitativas y cualitativas del Estado. Ello irá generando una mayor demanda por servicios

públicos de cuidado infantil, educación, atención a enfermos y discapacitados y pensiones para los adultos mayores.

En efecto, el tradicional rol de las familias como proveedoras de bienestar en América Latina es considerablemente más marcado que en países más desarrollados y no es necesariamente el producto de valores, convicciones o la elección consciente de una forma de vida, sino expresión de una división social del trabajo fuertemente sexista. A este respecto, es particularmente revelador que las mayores tasas de participación laboral femenina en la región se encuentran en los países más pobres, donde las mujeres deben combinar el trabajo doméstico con la generación de ingresos fuera del hogar, muchas veces en ocupaciones informales. Además, el trabajo doméstico excede el mero cuidado del hogar, para extenderse a la atención de niños, discapacitados y adultos mayores.

De este modo, la supuesta solidaridad familiar, que suple lo que el Estado no está en condiciones de hacer, es en muchos casos en realidad sobreexplotación de las mujeres, la que debería ir desapareciendo con el proceso de modernización.

La autonomización de las mujeres involucrará, por tanto, un aumento significativo de las demandas sobre el Estado, en especial respecto del cuidado infantil en la etapa preescolar y la protección social de los adultos mayores. En el primer caso, dicha demanda se ve intensificada por la creciente atención sobre los primeros años de vida como determinantes del desarrollo de las personas, mientras en el segundo caso se ve agravado por la baja cobertura de los sistemas de pensiones en muchos países de la región. En ausencia del tradicional rol de las familias en la atención a estos sectores, no parece viable que el Estado pueda permanecer indiferente ante los costos sociales que ello puede implicar.

Cambios sociodemográficos e inercia del gasto social

En América Latina, los cambios en las preferencias sociales por participación estatal en la provisión de bienestar no actuarán en un vacío, sino que tendrán como referente inevitable las actuales estructuras y compromisos de gasto social. En efecto, el gasto social está marcado por importantes inercias derivadas de obligaciones legales, compromisos de política, derechos adquiridos, obligaciones contractuales y otros. El efecto de estas inercias está, a su vez, vinculado a cambios en la magnitud de la población beneficiaria de la política social.

De esta manera, la evolución de las demandas ciudadanas sobre el Estado deberá contrastarse con la inercia de los programas y gastos sociales. Las presiones, conflictos y oportunidades en torno al papel del Estado como proveedor de

bienestar serán muy distintos si se combina una demanda creciente con una inercia limitada, que si lo hace una demanda moderada con una inercia creciente.

Para ilustrar la dinámica inercial del gasto social en un contexto de cambios sociodemográficos, se ha desarrollado un ejercicio de proyección plurianual del gasto social en seis países de la región. Para este efecto se consideraron tres fenómenos que incidirán sobre las tendencias del gasto social. Estos son: la expansión de la cobertura escolar, la emancipación de la mujer y la transición demográfica. A la vez, se ha considerado el posible impacto que estos fenómenos tendrán sobre la evolución del gasto público en educación, salud y seguridad social. Por último, debido a limitaciones de la información, se ha acotado el análisis cuantitativo a seis países: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay, en un escenario que culmina el 2030.[12]

La metodología aplicada consiste en proyectar, para cada país, el gasto en los distintos sectores sociales que resultaría de mantener los actuales estándares de gasto en relación a la población pertinente.[13] En este sentido, la inercia que aquí se considera está más relacionada con la economía política que con el diseño técnico de los programas sociales.

Los criterios de proyección considerados son los siguientes:

- Expansión de la educación: se proyecta el gasto en educación media y superior a partir de la cobertura de la educación primaria y la evolución de la población.[14] La hipótesis central aquí es que la mayor educación eleva las aspiraciones de las personas, de tal modo que la cobertura educativa se va traspasando de un nivel al siguiente.
- Emancipación de la mujer: solo se consideran sus efectos en la demanda por el cuidado infantil preescolar institucionalizado. Para ello se ha partido del supuesto de que los países convergen gradualmente a tasas de cobertura preescolar como las de los países mediterráneos del mundo desarrollado, dentro del horizonte de proyección.
- Transición demográfica: se asume que se mantienen los actuales patrones de gasto por persona. Esto permite cuantificar cuál sería el comportamiento del gasto si el Estado mantuviera para las próximas generaciones el mismo compromiso de recursos que el que tiene con las actuales.

---

12 Ver en Marcel y Rivera (2008b) la versión extendida de este artículo.

13 Para una completa descripción de la metodología utilizada y sus resultados, ver anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial

14 El supuesto de la expansión de la cobertura de la educación (según niveles educacionales) considera que los países alcanzarán la cobertura esperada en el año 2015 a una tasa fija de expansión de la cobertura.

Mirado desde el punto de vista de las áreas de política social, se proyecta el gasto público en educación, el gasto público en salud[15] y el gasto en seguridad social.[16]

A continuación, para ilustrar la metodología, se entregan los resultados obtenidos para dos de los seis países considerados en el ejercicio.[17]

BRASIL

El componente más importante del gasto social en Brasil es el gasto en seguridad social, el que representa más de la mitad del gasto social total y cerca de 12% del PIB en 2005 (CEPAL 2006). Le sigue el gasto en educación con un 4,5% del PIB y en tercer lugar se ubica el gasto en salud.

Los diversos factores considerados en la proyección, que inciden sobre el gasto en educación, harían que este aumentara entre 2005 y 2025 para luego decaer hacia el año 2030. Es así como el gasto en educación como porcentaje del gasto público social presentaría una disminución de siete puntos porcentuales en 2030, en comparación con 2005, año en el cual el gasto en educación corresponde a un 22% del gasto público social (Gráfico Nº 4). Esta leve disminución del gasto público en educación, como porcentaje del gasto público social, se atribuye a la combinación de un aumento de la educación preprimaria y primaria entre 2005 y 2020, para luego presentar una pequeña disminución hacia los años 2025 y 2030, con un aumento sostenido del gasto en educación secundaria y terciaria que solo se reduciría hacia el año 2030. Esta evolución del gasto en educación se relaciona con el hecho de que la población joven (0 a 24 años de edad) presenta una disminución, considerable, como porcentaje de la población total[18] (Gráfico Nº 5), y que los niveles de cobertura del año base en tres de los cuatro niveles educacionales están por debajo del nivel de cobertura esperado (se considera una ampliación de la cobertura hasta el año 2015).[19] El aumento del gasto en educación que recoge esta proyección refleja así la presión del aumento

15 Debido a que no están disponibles los datos en cuanto a la cobertura de tipo de gasto en salud, se calculó el gasto per cápita en salud a partir de la agregación de los subsectores «servicios hospitalarios» y «servicios de salud pública».

16 Ello se hace tomando como punto de partida el actual gasto per cápita para la población mayor de 65 años y se proyecta el gasto en seguridad social total en función de la evolución de la población en este tramo de edad.

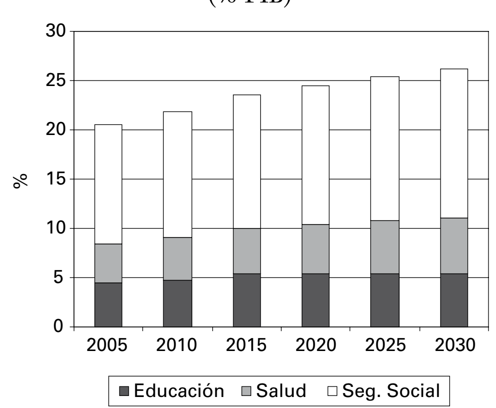
17 Los otros cuatro países son Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay; ver Marcel y Rivera (2008a).

18 En particular, este grupo de edad presenta un descenso entre el año 2005 y 2020 de un 47% a un 40% de la población total.

19 A modo de ejemplo, la cobertura de la educación preprimaria (UNESCO 2004) es de 55% y dentro de los supuestos de esta estimación se considera que en el año 2015 la cobertura de este nivel de educación alcance un 75% (promedio de la cobertura de los países mediterráneos).

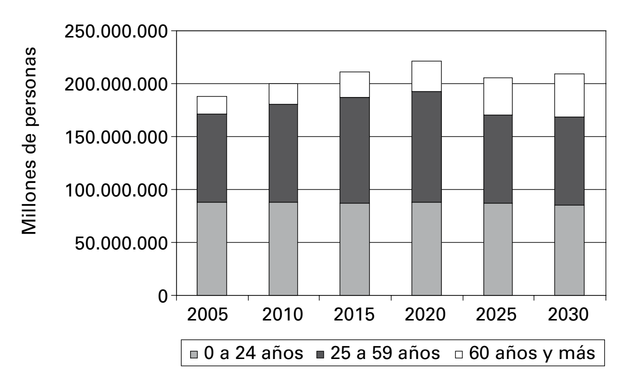
de cobertura en todos los niveles que, al menos hasta 2025, logra contrarrestar la disminución relativa de la población en el tramo de edad correspondiente.

Gráfico Nº 4
BRASIL: PROYECCIÓN INERCIAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2005-2030)
(% PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007), CELADE, UNESCO y World Bank (datos *on-line* 2007).

Gráfico Nº 5
BRASIL: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN TRAMOS DE EDAD (2005-2030)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE (datos *on-line* 2007).

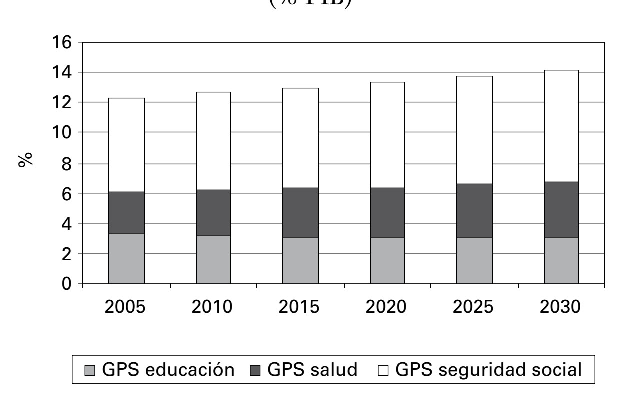
El gasto en salud, por su parte, se incrementaría desde un 3,9% del PIB en 2005 hasta 5,7% del PIB en 2030, empujado por el aumento de la población de adultos mayores. Este aumento poblacional elevaría fuertemente el gasto público en seguridad social, el que, como producto de un aumento sostenido, presenta un incremento acumulado de 25% entre 2005 y 2030. Es preciso destacar que el grupo de edad que presenta un mayor crecimiento es, precisamente, el de los mayores de 60 años de edad, quienes pasarían de un 8,7% de la población

en 2005 a un 19,4% en 2030. El efecto combinado de este conjunto de factores inerciales sería un incremento del gasto social en cinco puntos del PIB, determinado por el crecimiento del gasto en pensiones.

CHILE

En 2005, el gasto social del gobierno central en Chile también estaba dominado por el gasto en seguridad social, el que representaba un 6,16% del PIB. Le seguía en importancia el gasto en educación, con un 3,3% del PIB, y luego el gasto en salud, con un 2,8% del PIB. Los resultados de la proyección de los componentes del gasto social indican que el gasto en seguridad social seguirá representando el sector con una mayor carga sobre el PIB. Sin embargo, el gasto en salud presenta el mayor aumento en el período 2005-2030 –este gasto aumentaría en un 35% en 2030 en comparación con el año 2005. El gasto en seguridad social también presenta una tendencia al aumento de 19% al final de este período en comparación con el año base. Solamente el gasto en educación presenta una reducción de un 9% como porcentaje del PIB en 2030, en comparación con 2005 (Gráfico Nº 6). Dado que Chile parte de niveles de cobertura educacional bastante altos, tanto a nivel de educación primaria como secundaria, el efecto de la transición demográfica tiende a imponerse sobre el de los aumentos de cobertura. Es así como, luego de mantenerse en torno al 27% del gasto público social, la presión sobre el gasto en educación se reduciría sistemáticamente hasta llegar a un 21% del gasto público social.

Gráfico Nº 6
CHILE: PROYECCIÓN INERCIAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2005-2030)
(% PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007), CELADE, UNESCO y Banco Mundial (datos *on-line* 2007).

Gráfico Nº 7

CHILE: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN TRAMO DE EDAD (2005-2030)

Nº de personas

20.000.000
18.000.000
16.000.000
14.000.000
12.000.000
10.000.000
8.000.000
6.000.000
4.000.000
2.000.000
0

2005 2010 2015 2020 2025 2030

0 a 24 años 25 a 59 años 60 años y más

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE (datos *on-line* 2007).

La proyección indica que el gasto en educación preescolar crecería hasta el año 2020 producto del aumento de cobertura generado por una mayor autonomía femenina, para luego reducirse levemente hasta 2030, año en que la cobertura alcanzaría a un 74% de la población de tres a cinco años. Por su parte, la presión por gasto en educación primaria se reduce sistemáticamente desde 2005 hasta 2015 producto de la reducción de la población en el tramo de edad correspondiente, en tanto que la presión por gasto en educación secundaria presentaría una reducción de 5% en 2030 en comparación con el año 2005. La presión por un mayor gasto en educación superior se prolongaría hasta el año 2015.[20] Como en Chile el gasto en el sistema escolar es superior al gasto en educación superior, la tendencia general es hacia una disminución de la presión de gastos a partir de 2010.

Dado que en Chile la transición demográfica se encuentra relativamente avanzada respecto de otros países de la región, la población joven (menores de 24 años) reducirá su participación en la población total desde un 42% en 2005 hasta un 37% en 2030. En cambio, la proporción de adultos mayores prácticamente se duplicará, pasando de 11,5% de la población total en 2005 a 24,2% en 2030 (Gráfico Nº 7).

El incremento en la población de adultos mayores presionaría significativamente el gasto público en salud y seguridad social, si se mantuvieran las actuales proporciones de gasto por persona. Es así como el gasto en salud se

[20] Al considerar el gasto per cápita como fijo, el gasto en educación terciaria variará en función del cambio en la cobertura y de los cambios esperados de la cobertura en este nivel educacional.

incrementaría desde 2,7% del PIB en 2005 hasta 3,8% del PIB en 2030. Por su parte, el gasto en seguridad social lo haría desde 6,2% hasta 7,4% del PIB en el mismo período. El efecto conjunto de estos factores incrementaría el gasto público social en 2% del PIB entre 2005 y 2030.

El caso de Chile ayuda a ilustrar las diferencias entre una proyección mecánica de demandas basada en la dinámica sociodemográfica y una proyección de políticas. En efecto, Chile se encuentra actualmente aplicando importantes reformas en los tres sectores aquí considerados. En el caso de la educación se está terminando la implantación de un régimen de jornada escolar completa e introduciéndose una serie de reformas para mejorar la calidad y equidad de la educación, las que probablemente repercutirán en el futuro en aumentos de la cobertura de la educación superior. Esto hace que sea muy probable que los eventuales ahorros de recursos por reducción de la población en edad escolar se reinviertan en el propio sector. En el ámbito de la salud, está en plena implantación una reforma que introduce garantías explícitas de oportunidad de atención y protección financiera para un conjunto de patologías que representan más de un 80% de la carga de enfermedad del país. El efecto financiero de esta reforma se sumará así al efecto del aumento de la población de adultos mayores, presionando fuertemente el gasto en salud.

De este modo, una proyección de gastos basada en las políticas y reformas en curso involucraría gastos en educación y salud superiores, y gastos en seguridad social inferiores en relación a los que resultan del ejercicio aquí realizado. Dados los órdenes de magnitud involucrados, esta comparación sugiere que las reformas en curso en Chile apuntan en la dirección correcta.

Las proyecciones indican que las pensiones continuarán siendo el componente inercial más expansivo del gasto social en los países de América Latina en los próximos años, tanto por la magnitud relativa del gasto en pensiones como por la fuerza de la transición demográfica en la mayoría de los países. Estas presiones serán especialmente fuertes en Brasil y Costa Rica, dado que se trata de países relativamente jóvenes, con sistemas de pensiones de amplia cobertura. En cambio, la dinámica del gasto en pensiones sería considerablemente más moderada en Uruguay y Paraguay, debido a lo avanzado de la transición demográfica en el primer caso y a la baja cobertura previsional en el segundo. El envejecimiento de la población también incrementaría el gasto en salud prácticamente en todos los países, pues en este caso la diversidad de coberturas iniciales no es tan amplia como en el de las pensiones.

En el caso de la educación, la expansión inercial de cobertura y la transición demográfica tendrán en muchos casos efectos contrapuestos y no lineales. En Chile, Costa Rica y Uruguay, el gasto en educación crecería moderadamente o se mantendría en relación al PIB, dado que son países más avanzados en la

transición demográfica y que parten con altos niveles de cobertura educacional. En Paraguay, en cambio, el efecto poblacional y los aumentos inerciales de cobertura apuntarían en un mismo sentido expansivo. En Brasil y México se observan discontinuidades, dado que la acelerada transición demográfica genera movimientos contrapuestos en la población menor de 5 años y mayor de 18, y cambios de tendencia a lo largo del período de proyección.

Particularmente determinante sobre la evolución que tenga el gasto público social serán los sistemas de financiamiento de pensiones y de educación superior. Esto pues, ambos tipos de gastos son especialmente regresivos y porque existen alternativas de financiamiento privado. Si los países logran cubrir parte importante de las pensiones futuras con los ahorros de los trabajadores en su fase activa y fomentan el desarrollo de sistemas de crédito universitario, no solo se atenuarán las presiones sobre el gasto público, sino que este se hará más progresivo. Esta es en buena medida la situación de Chile y, en menor medida, de México.

3.4. La dinámica política y financiera del gasto social

Aunque muchos países de América Latina cuentan con Estados demasiado pequeños e ineficientes como para ofrecer un real contrapeso a las profundas desigualdades sociales y económicas, estos son asimismo demasiado jóvenes y con democracias lo suficientemente recientes como para que asumir que aquella sea un característica inmutable o un rasgo estructural resulte exagerado.

En este capítulo hemos intentado argumentar que existe en la región una demanda latente por una mayor acción de parte del Estado en el campo social y que ella se irá haciendo especialmente patente en varios países de la región conforme estos avancen en su proceso de democratización, modernización y transición demográfica. En otras palabras, la voz política de grupos emergentes de mujeres, jóvenes más educados y adultos mayores puede llegar a imponerse sobre los vetos de sectores poderosos y las ideologías neoliberales una vez que se afiance la democracia y estos grupos se constituyan en una mayoría reconocible.

Los antecedentes recopilados indican, sin embargo, que la fuerza con que se puedan manifestar esas voces y las posibilidades del Estado de generar respuestas adecuadas varían significativamente entre países.

A este respecto hemos constatado que aun cuando en todos los países existe una demanda abrumadora por una mayor inversión pública en salud y educación, su traducción en términos de intervenciones estatales y disposición a

pagar los impuestos para financiarlas es sustancialmente mayor en los países que más han avanzado en la construcción de Estados de Bienestar. En tanto, la demanda por una mayor acción del Estado es limitada en países con altos grados de informalidad, donde las necesidades tienden a ser resueltas en el seno de las familias, en el sector privado o a través de redes informales, y donde el Estado es sinónimo de abusos, corrupción o clientelismo.

Las proyecciones sobre la posible evolución de las demandas sobre el Estado y la posibilidad material de este de satisfacerlas no permiten pronosticar una rápida convergencia entre los países de la región. En efecto, los seis casos analizados en la última parte del capítulo son muy dispares.

Entre los países cuyos cambios sociodemográficos generarán una mayor presión sobre los servicios públicos se encuentran algunos –como Chile, México y, en menor medida, Costa Rica– que parten con Estados relativamente pequeños para su nivel de desarrollo, pero que podrían responder a las demandas sociales sobre la base de un mayor esfuerzo contributivo de la población. Brasil, en cambio, cuenta ya con grandes compromisos y una mayor carga tributaria, lo que limitará su capacidad de movilizar el volumen de recursos públicos necesario para responder a las nuevas necesidades. De este modo, mientras Chile y México tienen como desafío generar los acuerdos sociales que permitan avanzar en incrementar el volumen y calidad de las intervenciones públicas, Brasil se enfrenta al desafío de generar un programa social sostenible, dentro de un marco de crecimiento económico.

Del otro lado se encuentran países que están en los dos extremos de la transición demográfica, como Uruguay y Paraguay. El primero administra un régimen que ha sido caracterizado como de potencial Estado de Bienestar (Marcel y Rivera 2008a) y ha completado en gran medida su transición demográfica. Es decir, Uruguay no enfrenta presiones para aumentar en forma significativa su gasto social y posiblemente pueda responder a ellas con una mayor eficiencia en la administración de sus políticas y servicios públicos. Paraguay, por su parte, es un país relativamente joven, en el que el Estado tiende a jugar un papel secundario en la dinámica económica y social. Si bien en este caso también se manifestará a la larga una necesidad de atender los problemas de los adultos mayores, no existe una presión inmediata al respecto y para responder a ella es probable que el Estado aún deba ganarse la confianza de la población o apoyarse en el propio sector privado y la comunidad.

Vemos, entonces, que la dinámica de las demandas sobre el Estado no se presta para generalizaciones sencillas y en lugar de una rápida convergencia hacia un «sentido común» en políticas públicas, es posible que se sigan observando cauces alternativos y representativos de regímenes de bienestar diferentes.

4. Elementos para una nueva agenda fiscal y social

Al iniciar este trabajo hemos llamado la atención sobre la aparente contradicción entre la necesidad de que el Estado juegue un papel más activo en combatir las desigualdades sociales y económicas en América Latina y los limitados recursos con que este cuenta para hacerlo.

A lo largo de los últimos 20 años, la respuesta de muchos gobiernos, de los organismos internacionales y de la academia ha sido invocar la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, focalizando las políticas públicas en los más pobres y combatiendo la corrupción. El partir por elevar la eficiencia en la asignación y el uso de recursos públicos no solo parece ser una cuestión de sentido común en una región plagada de tantas fallas de Estado como de mercado, sino que también se le ha asignado una racionalidad económica, dada por la necesidad de mantener una carga tributaria que no limite la competitividad y el crecimiento económico.

Una de las principales conclusiones de este trabajo es que aunque este enfoque parezca responder a un sentido común económico, no ha sido particularmente efectivo desde el punto de vista político. Es quizá por esa razón que sus logros concretos hayan sido bastante magros.

En efecto, pese a todas las críticas y prejuicios, los Estados de la mayoría de los países latinoamericanos han logrado avances importantes en materia de eficiencia en la asignación de sus recursos públicos. Las administraciones tributarias han ganado en eficiencia y aprovechado las oportunidades que les da el desarrollo tecnológico, lo que, unido a un ambiente de mayor estabilidad económica, le ha permitido a los gobiernos elevar modestamente la carga tributaria, equilibrar sus presupuestos e incrementar el gasto social. En la actualidad, la proporción del gasto público que se destina a fines sociales en América Latina es muy similar a la que se observa en los países desarrollados de la OCDE.

En los últimos años, los países de la región también han innovado en política social, siendo pioneros en la introducción de regímenes de pensiones de capitalización individual y de programas de transferencias condicionadas.

Pese a ello, los ajustes tributarios, aun cuando han sido planteados con racionalidad y equilibrio, e integrados a propuestas de pactos fiscales, han sido recibidos con recelo por parte del mundo político y combatidos intensamente por grupos poderosos. Países como México y Chile, que se han caracterizado por su responsabilidad fiscal, han visto fracasar reformas tributarias. Países como Guatemala, que han sofisticado sus sistemas fiscales mucho más allá de lo que correspondería a su nivel de desarrollo, que han logrado acuerdos políticos de envergadura para mejorar la situación social y han promovido pactos fiscales

inclusivos, han enfrentado una oposición obstructiva a todas sus propuestas tributarias. Esto sugiere que los problemas para ir ajustando la carga tributaria en Latinoamérica exceden la resistencia que proviene del deseo natural de los contribuyentes de pagar menos impuestos.

De este modo, los países latinoamericanos que en los últimos años más han podido expandir significativamente el gasto social no son los que han sido más responsables y racionales en el uso de los recursos públicos ni los que han enfrentado más necesidades, sino los que se han visto beneficiados por holguras fiscales derivadas de mejoras transitorias en los precios de sus productos de exportación. Por la misma razón, estos incrementos del gasto social pueden verse revertidos en una fase declinante del ciclo económico.

La tesis central de este capítulo es que la dificultad para movilizar más recursos públicos a favor de las políticas sociales es en buena medida producto de las mismas desigualdades que dichas políticas pretenden combatir, y que la única manera de romper este círculo vicioso es ampliando los intereses en juego más allá de la dualidad entre beneficiarios con escasa influencia política y contribuyentes poderosos. En la misma línea, la experiencia de los países más desarrollados indica que solo cuando se ha ampliado la voz política, los intereses y las obligaciones en juego es posible generar una coalición capaz de construir un régimen de bienestar efectivo.

Este estudio también ha sostenido que en América Latina hay procesos de cambio que pueden derivar en una ampliación de la voz política a favor de una acción social más efectiva del Estado. En particular, la profundización de la democracia, la transición demográfica, la autonomización de las mujeres y la expansión de la cobertura educacional ayudarán a romper el actual statu quo fiscal. Antes de que ello ocurra, sin embargo, es posible que los países enfrenten conflictos y frustraciones crecientes por parte de la población, y que las respuestas políticas estén más marcadas por el populismo o el rechazo a la «política tradicional» que por estrategias efectivas de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Es en buena medida responsabilidad de la actual generación política el diseñar las estrategias que permitan encauzar estas demandas, proveer respuestas efectivas y romper el círculo vicioso que ha dominado las finanzas públicas y las políticas sociales en los últimos años.

Una primera idea que se desprende de este trabajo es que la relación entre ingresos fiscales e inversión social debe ser fortalecida. La construcción de un sistema de bienestar es siempre parte de un contrato social en que las personas ceden recursos y autonomía a favor del bien común. La otra cara de este contrato es que los Estados deben ser capaces de ceder discrecionalidad, transparencia y rendición de cuentas para poder obtener mayores recursos.

Esta idea se vio expresada en buena medida en las propuestas de la CEPAL sobre «pactos fiscales» hace cerca de 10 años (CEPAL 1998), con efectos prácticos relativamente modestos. Sin embargo, desde que estas propuestas fueran formuladas se han producido muchos avances que pueden enriquecer el concepto y aumentar su viabilidad.

Como parte de este esfuerzo por impulsar pactos fiscales más sólidos, se debe prestar especial atención a las instituciones. Ya sea como expresión del presidencialismo o como consecuencia de pasados ajustes fiscales, en América Latina la gestión financiera pública cuenta con grados exacerbados de discrecionalidad. Esto hace que otros poderes del Estado, otros niveles de gobierno y los actores económicos desconfíen de las autoridades fiscales y se resistan a entregarles mayores recursos cuando ellos se los solicitan.

Un pacto fiscal efectivo requiere en parte que las autoridades fiscales reduzcan su discrecionalidad, que sus acciones se vuelvan más predecibles, que la ciudadanía conozca el verdadero estado de las finanzas públicas y que sus compromisos sean verdaderamente exigibles. La disposición a incorporar estos elementos puede abrir espacio para un mejor entendimiento con la legislatura y para involucrar a los gobiernos subnacionales en las reformas fiscales y sociales. El contraste entre el fracaso de la reforma fiscal propuesta por el gobierno del Presidente Fox –construida en el Ejecutivo federal sobre una lógica esencialmente tecnocrática–, y el éxito obtenido por su sucesor a través de un mejor trabajo con el Congreso e involucrando a los estados y municipios en la distribución de los recursos fiscales adicionales, es un buen ejemplo de la diferencia que puede hacer un cambio de actitud y estrategia en la aplicación de una reforma fiscal.

Otro elemento relevante para el diseño de reformas fiscales y sociales es incorporar a más personas al sistema. Esta observación tiene particular relevancia para los impuestos a la renta. En este trabajo se ha señalado que el problema de la estructura latinoamericana no es que los impuestos indirectos sean altos, sino que los impuestos directos son demasiado bajos, y que ello ocurre esencialmente por bases tributarias excesivamente estrechas. Estas bases pueden ampliarse eliminando las numerosas exenciones y franquicias que plagan la tributación directa, estabilizando en términos absolutos los mínimos exentos y estableciendo impuestos negativos bajo dichos límites. Avances significativos en este sentido permitirían reducir las diferencias entre tasas tributarias que estimulan adicionalmente la evasión.

Hay que señalar, asimismo, que el éxito político de una reforma fiscal y social en América Latina puede depender fundamentalmente de incorporar a los sectores medios. Si estos sectores participan de los beneficios de dichas reformas posiblemente también estarán más dispuestos a participar de su financiamiento.

Una forma particularmente promisoria de incorporar a los sectores medios a un contrato fiscal y social es mediante el desarrollo de sistemas de protección social. En efecto, la evidencia indica que los sectores medios son especialmente vulnerables frente a contingencias sociales y económicas, como la pérdida de empleo, una enfermedad catastrófica, una discapacidad, un quiebre familiar o una vejez desprotegida. Esto hace que estos sectores se vean marcados por una alta percepción de inseguridad, la que incide sobre las decisiones económicas que involucran algún grado de riesgo, como el cambio de empleo o un emprendimiento económico. Estos riesgos pueden ser mitigados por el Estado a través de seguros sociales.

Dado que los seguros sociales operan sobre la base del *pooling* de riesgos, estos son menos costosos fiscalmente y, por lo tanto, demandan volúmenes más modestos de fondos públicos mientras al mismo tiempo extienden significativamente los intereses involucrados en las políticas públicas más allá de sectores de extrema pobreza y escasa voz pública. Más aun, el Estado puede limitar adicionalmente el compromiso de recursos públicos en estos sistemas al involucrar al sector privado como administrador de los esquemas de seguros, como ha venido ocurriendo en las áreas de pensiones, salud curativa y desempleo en algunos países de la región. En estos casos, puede ser necesario que el Estado complemente los seguros privados con reaseguros o beneficios no contributivos para los sectores más pobres. Sin embargo, lo importante desde el punto de vista de la economía política, es que todos los sectores se sientan partícipes de un sistema común de protección social.

Por último, la viabilidad de reformas fiscales y sociales depende también de la capacidad del Estado para equilibrar la voz de los distintos sectores interesados. Esto se traduce en transparentar los intereses y limitar la influencia de los grupos más poderosos, y en abrir espacios para que se manifieste la voz de los potenciales beneficiarios. El realizar encuestas y consultas, explicar las alternativas de política, recurrir a comisiones y grupos asesores con representación ciudadana, apoyarse en organizaciones para aplicar programas, consultar a las autoridades locales, etc., puede ser muchas veces suficiente para asegurar que los beneficiarios de las políticas sociales sean un sujeto activo del diseño y ejecución de programas públicos y que su voz tenga un valor al menos equivalente a la de los grupos que se puedan sentir afectados por los requerimientos de financiamiento fiscal.

El enfoque de los académicos, expertos y organismos internacionales que hace 20 años dominaba el diseño de reformas económico-sociales, era que bastaba una idea técnicamente impecable y un campeón político que la defendiera para que esta fuera exitosa. Esta noción elitista no ha rendido los frutos esperados y hoy los países no pueden esperar a que los procesos de transformación

sociodemográfica cambien por sí solos la economía política de las reformas fiscales y sociales. El gran giro de enfoque que hoy se requiere es el pasar de una noción excluyente de los beneficiarios y contribuyentes de las políticas sociales a una noción inclusiva, capaz de integrar y comprometer a más actores.

Referencias

CELADE (2008). *Base de datos CELADE*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

Cetrángolo, O. y J. C. Gómez-Sabaini (2007a). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2007b). «Introducción al impacto sobre la equidad de los sistemas tributarios de América Latina, con especial referencia a la importancia de la tributación directa.» Mimeo. Santiago, ECLAC.

CEPAL (1996). «Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994.» (LC/MEX/L.294.). México: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (1998). *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2006). *Panorama social en América Latina 2005*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2007). *Panorama social en América Latina 2006*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2008). *Panorama Social en América Latina 2007*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

CIEPLAN/iFHC (2007). Encuesta EcosociAL. Santiago, Chile.

Corporación Latinobarómetro (1998). «Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 1998.» (www.latinobarometro.org).

—— (2001). «Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 2001.» (www.latinobarometro.org).

De Cesare, C. (2008). «Impuestos a los patrimonios en América Latina.» Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago.

De Cesare, C. y J. Lazo (2008). «Impuestos a los patrimonios en América Latina.» Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 66. CEPAL, Naciones Unidas.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fuentes, J. A. y M. Cabrera (2006). «Pacto fiscal en Guatemala. Lecciones de una negociación.» *Revista de la CEPAL* 88.

Gómez-Sabaini, J. C. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago: CEPAL.

ILPES (2007). «Estadísticas de las finanzas públicas.» (http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/2/29482/P29482.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl).

Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* (Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.

Lora, E. y M. Cárdenas (2007). «Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina.» En J. L. Machinea y N. Serra (eds.). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

Marcel, M. (2007). «Protección social y sistema de pensiones en América Latina. Nuevos desafíos, nuevas respuestas.» Santiago: CIEPLAN-iFHC.

Marcel, M. y E. Rivera (2008a). «Regímenes de bienestar, políticas sociales y cohesión social en América Latina.» Proyecto «Cohesión Social en América Latina» CIEPLAN-iFHC.

—— (2008b). «Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina.» CIEPLAN.

Meller, P. y B. Lara (2009). «Gasto social en América Latina: nivel, progresividad y componentes.» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

Perry, G., O. Arias, J. H. López, W. Maloney, and L. Servén (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington D.C.: The World Bank.

Sokoloff, K. L., and E. M. Zolt (2005). «Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas.» Working Paper. University of California, Los Angeles.

Solimano, A. (2005). «Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales.» *Revista CEPAL* 87.

Stein, E., M. Tommasi y K. Echebarría (2006). «La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina». Washington D.C.: Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Tanzi V. (2004). «Globalization and the Need for Fiscal Reform in Developing Countries.» *Journal of Policy Modeling* 26, 525-542.

Thirsk, W. (1991). «Lessons from Tax Reform: an Overview». Policy Research Working Paper Series 576). Washington, D.C., The World Bank.

UNESCO (2004). *Base de Datos on-line*, Institute of Statistics, Montreal.

World Bank (2007a). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D.C.: Banco Mundial.

—— (2007b). *Base de Datos on-line. Development Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial.